

**Entstehung und Aufgabe
der Ernährungs-
und Landwirtschaftsorganisation
der Vereinigten Nationen
(FAO)**

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

der

Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

**Hans-Ulrich Weidenmann
von Winterthur**

1951

Buchdruckerei Hermann Dengler, Aarau

**Entstehung und Aufgabe
der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation
der Vereinigten Nationen (FAO)**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548208_0021

Entstehung und Aufgabe
der Ernährungs-
und Landwirtschaftsorganisation
der Vereinigten Nationen
(FAO)

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

der

Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

Hans-Ulrich Weidenmann
von Winterthur

1951

Buchdruckerei Hermann Dengler, Aarau

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät auf
Antrag der Herren Prof. Dr. V. F. Wagner und Prof. Dr. E. Salin.

Basel, den 2. März 1950.

Prof. Dr. B. Wyß
Dekan.



Von dieser Arbeit erscheint gleichzeitig eine Buchhandelsausgabe
»Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinigten Nationen« (FAO)
im Verlag Wirz & Co., Aarau (1951).

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	IX
Verzeichnis der offiziellen Abkürzungen	XII
Einleitung	XIII
Erster Teil: <i>Entstehung der FAO</i>	1
I. Kapitel: Völkerbund und Ernährung	3
II. Kapitel: Staatliche Planung und Lenkung in der Ernährungswirtschaft	10
I. Grundsätzliches	10
II. Der »New Deal«	12
III. Wirtschaftslenkung während des Krieges	13
III. Kapitel: Der Weg zur FAO	15
I. Die »Atlantic Charter«	15
II. Die U. N. R. R. A.	16
III. Der Völkerbundsbericht	17
IV. Die Konferenz von Hot Springs	17
V. Die Gründung der »Food and Agriculture Organization of the United Nations«	20
Zweiter Teil: <i>Organisation der FAO</i>	23
I. Rechtsstellung der FAO	25
II. Mitgliedschaft	25
III. Der organische Aufbau der FAO	26
1. Die Konferenz	26
2. Das Exekutivkomitee	26
3. Andere Komitees und Konferenzen	26
4. Der Generaldirektor	27
5. Der Stab der FAO	27
6. Regionale und Verbindungsbureaux	27
IV. Die Finanzierung	28
Dritter Teil: <i>Aufgaben der FAO</i>	31
Grundsätzliches	33
Abschnitt A: <i>Ziel der FAO</i>	34
I. Kapitel: Hebung des Lebensstandards	34
II. Kapitel: Hebung des Ernährungsstandards	35
Abschnitt B: <i>Die internationale Ernährungslage</i>	39
I. Kapitel: Der Nahrungsmittelkonsum	39
I: Unterernährung	40
II: Internationale Ernährungsstandards	41
III: Nationale Ernährungsstandards	42

	Seite
2. Kapitel: Der Nahrungsmittelbedarf der Welt	45
I: Der individuelle Nahrungsbedarf	45
a) Zusammensetzung des individuellen Nahrungsbedarfes	45
b) Messung des individuellen Nahrungsbedarfes	46
c) Befriedigung des individuellen Nahrungsbedarfes	48
II. Der gesellschaftliche Nahrungsbedarf	48
III. Schätzung des kurzfristigen Nahrungsbedarfes	50
IV. Prognose des langfristigen Nahrungsbedarfes	52
3. Kapitel: Die Nahrungsmittelproduktion der Welt	53
I. Die erforderliche Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion	53
II. Natürliche und wirtschaftliche Probleme der Produktionssteigerung	54
<i>Abschnitt C: Möglichkeiten der Lösung des natürlichen Produktionsproblems</i>	<i>57</i>
1. Kapitel: Möglichkeiten der Gewinnung von Neuland	57
I. Die Kulturfäche der Erde	57
II. Kulturfähiges Neuland und seine voraussichtliche Ertragsfähigkeit	59
2. Kapitel: Möglichkeiten der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion	63
I. Das Maß der Intensivierung	64
1. Industriegebiet Europa	64
2. Außereuropäische Agrargebiete	66
3. Kapitel: Beschaffung von Düngemitteln	67
I. Der Bedarf an Potasche und Phosphaten	68
II. Vorräte und Produktion von Potasche und Phosphaten	68
<i>Abschnitt D: Voraussetzungen einer richtig funktionierenden internationalen Ernährungswirtschaft</i>	<i>70</i>
1. Kapitel: Internationale Arbeitsteilung	70
2. Kapitel: Ueberwindung der Mangelwirtschaft	73
3. Kapitel: Internationale Sicherheit	76
4. Kapitel: Langfristiges Agrarprogramm	77
I. Internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit	77
II. Langfristige Planung der landwirtschaftlichen Produktion	79
1. Durchführung der Arbeitsteilung in der landwirtschaftlichen Erzeugung	79
2. Erhaltung des Bodens	81
3. Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft	81
4. Verbesserung der landwirtschaftlichen Marktposition	83
5. Kapitel: Inneres Gleichgewicht der nationalen Wirtschaften	86
6. Kapitel: Aeußeres Gleichgewicht der nationalen Wirtschaften	88

	Seite
<i>Abschnitt E: Die wirtschaftliche Entwicklung der zurückgebliebenen Länder</i>	90
1. Kapitel: Kennzeichen der zurückgebliebenen Wirtschaft	90
1. Die reduzierte Leistungsfähigkeit des Menschen	90
2. Die veralteten Produktionsmethoden	90
3. Die relative Uebervölkerung	91
4. Das Fehlen einer volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung	91
2. Kapitel: Die Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgebliebener Länder für die Weltwirtschaft	91
3. Kapitel: Das Beschäftigungsproblem in den zurückgebliebenen Ländern	93
I. Hebung des Beschäftigungsgrades in der Landwirtschaft	93
1. Neuordnung der landwirtschaftlichen Besitzverhältnisse	93
2. Verbesserung der Produktionsmethoden in der Landwirtschaft	94
3. Neuansiedlung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte	96
4. Kapitel: Die Industrialisierung der Agrarländer	97
I. Wesen und Ziel der Industrialisierung	97
II. Voraussetzungen und Grenzen der Industrialisierung	99
1. Die Rohstoffgebundenheit	99
2. Der Ausbau des Verkehrsnetzes	100
3. Die Eignung eines Volkes für die Industrialisierung	101
4. Die Kapitalbeschaffung	102
5. Staatliche Wirtschaftspolitik	102
5. Kapitel: Die Auswirkungen der Industrialisierung der Agrarländer auf die Industrie-Exportstaaten und auf die gesamte internationale Wirtschaft	103
<i>Abschnitt F: Nationale Politik zur Verbesserung der Versorgung mit Nahrungsmitteln</i>	108
1. Kapitel: Einkommens- und Preispolitik	109
I. Der spezifische Charakter der Nachfrage nach Nahrungsmitteln	110
II. Einkommen und Nachfrage nach Nahrungsmitteln	110
III. Lebensmittelpreise und Nachfrage nach Nahrungsmitteln	113
IV. Zusammensetzung der Familie und Nachfrage nach Nahrungsmitteln	114
V. Aufgabe der nationalen Einkommens- und Preispolitik	116
2. Kapitel: Die Aufgabe der Sozialpolitik	117
<i>Abschnitt G: Internationale Politik zur Verbesserung der Verteilung landwirtschaftlicher Erzeugnisse</i>	119
1. Kapitel: Verbesserung der Absatzverhältnisse für landwirtschaftliche Produkte	119
I. Aufstellung von Qualitätsstandards	119
II. Standardisierung des Verpackungsmaterials	119
III. Marktforschung	120
IV. Erziehung	120

	Seite
2. Kapitel: Langfristige Regulierung des internationalen Agrarmarktes durch Warenabkommen	121
I. Die Notwendigkeit einer langfristigen Regulierung des internationalen Angebotes landwirtschaftlicher Erzeugnisse	121
II. Die Warenabkommen der Zwischenkriegszeit	122
III. Die Warenabkommen der Kriegs- und Nachkriegszeit	124
IV. Das Internationale Weizenabkommen von 1942	127
3. Kapitel: Kurzfristige Regulierung des internationalen Agrarmarktes	128
I. Das Problem	128
II. Die Lagerhaltung	130
III. Die wirtschaftliche Tragweite der Bufferstocks	131
4. Kapitel: Der Plan eines »World Food Board« (Orr-Plan)	133
I. Internationales Kredit- und Anleihsensystem	135
II. Ein System differenzierter Preise	135
III. Errichtung von Bufferstocks	136
1. Preispolitik der Bufferstocks	137
2. Auswahl der Waren	137
3. Umfang der Lager	137
4. Finanzierung der Lager	138
5. Kapitel: Der Welternährungsrat (World Food Council)	139
Schlußwort	141
I. Zusammenfassung	141
II. Ausblick	144
Anhang: Die Verfassung der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinigten Nationen	149

Literaturverzeichnis

A. Werke verschiedener Autoren

- Astor, Viscount and Keith A. H. Murray:* The Planning of Agriculture. Oxford University Press, London 1933.
- Bachmann Hans,* in den Veröffentlichungen des Schweizerischen Institutes für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handels-Hochschule St. Gallen:
- Heft 1: Die angelsächsischen Pläne für die Neuordnung des internationalen Zahlungsverkehrs. Keynes-Plan, White-Plan. St. Gallen 1943.
- Heft 2: Angelsächsische Vorbereitungen und Pläne für die Nachkriegswirtschaft. St. Gallen 1944.
- Heft 5: Die Konventionen von Bretton Woods. Internationaler Währungsfonds und Internationale Bank für den Wiederaufbau. St. Gallen 1945.
- Beveridge Sir William:* Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Europa-Verlag, Zürich 1943.
- Boesch H. H.:* Die Wirtschaftslandschaften der Erde. Zürich 1947.
- Ciriacy-Wantrup Siegfried:* Agrarkrisen und Stockungsspannen. Berlin 1936.
- Davis Joseph S.:* New International Wheat Agreements. Wheat Studies of the Food Research Institute. Vol. XIX. No. 2. Stanford University, California, November 1942.
- v. Dietze Constantin:* Preispolitik in der Weltagrarkrise. Berlin 1936.
- Engel Ernst:* Lebenskosten belgischer Arbeiterfamilien früher und jetzt. 1895/96.
- Eulenburg Franz:* Die Bedeutung der Lebensmittelpreise für die Ernährung. Weyl's Handbuch der Hygiene, 2. Aufl., s. Bd. III, 1912.
- Faith Williams:* Food Consumption at Different Economic Levels. Monthly Labour Review, April 1936.
- Hahn Walter:* Die Ernährungswirtschaft Europas in den Jahren 1936—38. In »Probleme der Weltwirtschaft«, Nr. 70, Jena 1942.
- Hanau A.:* Die Prognose der Schweinepreise. Dritte neu bearbeitete Auflage, Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, Sonderheft 18. Berlin 1930.
- Hansen Alvin H.:* Americas Role in the World Economy. New York 1945.
- Howald Oskar:* Einführung in die Agrarpolitik. Bern 1946.
- Laur Ernst:* Wirtschaftslehre des Landbaus. II. Aufl. Berlin 1930.
- Beiträge zur Internationalen Agrar- und Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit. 1. und 2. Heft, Brugg 1944; 3. Heft, Brugg 1947.
- Laur Ernst / Howald Oskar:* Landwirtschaftliche Betriebslehre für bäuerliche Verhältnisse. 11. Auflage. Aarau 1943.

- Patterson Ernest Minor:* An Introduction to World Economics. New York 1947.
- Russenberger Hans:* Die Auswirkungen der Industrialisierung von Agrarländern auf Industrie-Exportstaaten. Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St. Gallen. Reihe A. Heft 20, St. Gallen 1949.
- Salin Edgar:* Von den Wandlungen der Weltwirtschaft in der Nachkriegszeit. Weltwirtschaftliches Archiv, 35. Band, Jena 1932.
Wirtschaft und Wirtschaftslehre nach zwei Weltkriegen. Kyklos, Vol. I, Bern 1947.
- Salter Robert M.:* World Soil and Fertilizer Resources in Relation to Food Needs. Freedom from Want. Chronica Botanica, Volume 11, Number 4. Waltham, Mass. 1948.
- Sapper Karl:* Die Ernährungswirtschaft der Erde und ihre Zukunftsaussichten für die Menschheit. Stuttgart 1939.
- Schiller Karl:* Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarwirtschaft. Probleme der Weltwirtschaft. Jena 1940.
- Schlote W.:* Entwicklung und Strukturwandlung des englischen Außenhandels von 1700 bis zur Gegenwart. Heft 62 aus: Probleme der Weltwirtschaft, Schriften des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Jena 1938.
- Schultz Theodore W.:* Food for the World. University of Chicago Press. Chicago 1945.
- Sering Max:* Agrarkrisen und Agrarzölle. Berlin 1925.
- Sombart Werner:* Der moderne Kapitalismus. IV. Aufl. München/Leipzig 1921.
Die Wandlungen des Kapitalismus. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 175. Band. München/Leipzig 1929.
- Sommer Louise:* Neugestaltung der Handelspolitik. Wege zu einem intereuropäischen Präferenzsystem. Wien 1935.
- v. Stackelberg Heinrich:* Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre. Bern 1948.
- Statistisches Institut der Universität Oxford:* Vollbeschäftigung. Sechs Studien zur Theorie der Wirtschaftspolitik. Bern 1946.
- Stiebeling and Ward:* Diets at Four Levels of Nutritive Content and Cost. U. S. Department of Agriculture, Circular 296.
- Wagner Valentin F.:* in der Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft:
1. Die Währungspläne und die Schweiz. Jg. 80, Heft 3, 1944, Seiten 197—233.
2. Die Stellung der Landwirtschaft im Konkurrenzsystem. Jg. 82 Heft 6, 1946, Seiten 501—534.
Außenwirtschaftliche Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen: Die Schweiz und Bretton Woods. Jg. 1946, Heft 4.
- Zimmermann Werner:* Die Nahrungsquellen der Welt. Berlin 1941.

B. Berichte internationaler Organisationen und Konferenzen

1. Völkerbund

Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy. Geneva, Aug. 14th 1937. A. 13, II. A.

League of Nations Studies of Nutrition and National Economic Policy. Food and Welfare, by F. L. McDougall. Geneva Studies, Volume IX, No. 5, November 1938.

Report of the Health Organization of the League of Nations. Aug. 14th 1938. Vol. VII, No. 4. Geneva.

Survey of National Nutrition Policies 1937/38. Geneva 1938. Official No. C. 478. M. 321.

2. Bureau International du Travail

L'Alimentation des Travailleurs et la Politique Sociale. Série B, No. 23. Genève 1936.

Revue Internationale du Travail. Proposed Constitution of the FAO. Oct. 1944, p. 566.

3. FAO

Constitution of the Food and Agriculture Organization of the United Nations. Report of the First Session of the Conference. Washington, January 1946.

Facts about FAO. Survey of History and Work of FAO. Washington 1946.

Final Act and Section Reports of the Conference of Hot Springs. U. S. Government Printing Office. Washington 1943.

First Annual Report of the Director General to the FAO-Conference. Washington, July 5 1946.

Report of the First Session of the Conference. Washington, January 1946.

Report of the Special Meeting on Urgent Food Problems. Washington 1946.

Report of the Second Session of the Conference. Washington, December 1946.

Report of the Preparatory Commission on World Food Proposals. His Majesty's Stationary Office. London, January 1947.

Report of the Third Session of the Conference. Washington, December 1947.

The Work of FAO. United Nations Interim Commission on Food and Agriculture. Washington, August 20, 1945.

Third Report of a Special Joint Committee set up by the Combined Food Board. Washington 1946.

World Food Survey. Washington, July 5, 1946.

4. UNO

Review of International Commodity Arrangements. Interim Coordinating Committee for International Commodity Arrangements. Geneva, November 1947.

Report of the FAO-Mission for Greece. Washington 1947.

Report of the Working Group for Asia and the Far East. Second Year, Fourth Session. Supplement No. 10. New York 1947.

Report of the Economic Commission for Asia and the Far East and Report of the Committee of the Whole. Economic and Social Council, Second Year, Fifth Session, Supplement No. 6. New York 1947.

Report to the General Assembly Covering the Period from 18 August 1947 to 29 August 1948. Economic and Social Council, Third Session, Supplement No. 3. Geneva 1948.

Report of the United Nations Special Committee on the Balkans. General Assembly, Third Session, Supplement No. 8, New York 1948.

5. United Nations Conference on Trade and Employment

Report of the First Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. London, October 1946.

Report of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. Geneva, August 1947.

Final Act and Related Documents of the United Nations Conference on Trade and Employment. Havana, Cuba 1948.

6. Zeitschriften und Jahrbücher

Agrarpolitische Revue. Schweizerische Zeitschrift für Agrarpolitik im Industriestaat. Zürich.

Chronica Botanica. Freedom From Want. A Survey of the Possibilities of Meeting the World Food Needs. Vol. 11, No. 4. Waltham Mass., Summer 1948.

The FAO European Bulletin. Bimonthly Publication. Rome. First Number, August-September 1947.

Schweizerische Tageszeitungen.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Basel. Jahrgänge 1942—1947.

In dieser Arbeit verwendete offizielle Abkürzungen

AAA:	Agricultural Adjustment Act
CFB:	Combined Food Board
EECE:	Emergency Economic Committee for Europe
FAO:	Food and Agriculture Organization
IEFC:	International Emergency Food Council
ILO:	International Labour Organization
ITO:	International Trade Organization
UNO:	United Nations Organization
UNRRA:	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
WFB:	World Food Board
WFC:	World Food Council

Einleitung

Während der zweite Weltkrieg die Völker der ganzen Welt noch in Spannung hielt, wurden in beiden feindlichen Lagern Vorbereitungen für eine Neuordnung der Weltwirtschaft in der Nachkriegszeit getroffen. Die totalitär regierten Staaten wie etwa Deutschland oder Rußland, welche auf revolutionärem Wege die alte Ordnung durch eine neue ersetzt hatten, besaßen alle Voraussetzungen, um sich, ausgerüstet mit einer unumschränkten Gewalt in ihren eigenen Territorien, mächtig für eine Neugestaltung der Weltordnung in ihrem Sinne einzusetzen. In beiden Ländern beruhten die Pläne für die Nachkriegszeit auf einer verhältnismäßig klar umrissenen Politik.

Das gilt nicht für die Nachkriegsplanung der angelsächsischen Länder. Hier hatte kein Bruch in der historischen Entwicklung stattgefunden, und keine totalitäre Weltanschauung hatte sich durchsetzen können. Im Gegenteil wurden die verschiedenen Interessen nach wie vor in heftigen Auseinandersetzungen vertreten, und die Vorschläge für die Gestaltung der Nachkriegswirtschaft waren demzufolge alles andere als einheitlich. Führende Wirtschaftspolitiker vertraten die Ansicht, daß nur eine gewisse Planung und Lenkung der Weltwirtschaft den Völkern die sichere materielle Grundlage verschaffen könne, welche für einen dauernden Frieden Voraussetzung ist. Zwei Weltkriege innerhalb von 30 Jahren hatten gezeigt, daß es nicht so leicht ist, den Weltfrieden aufrecht zu erhalten. Die internationale Sicherheit kann nur durch eine enge Zusammenarbeit aller Nationen auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet gewährleistet werden; eine sinnvolle Zusammenarbeit bedarf aber einer gewissen Planung und Lenkung.

Wie erklärt sich nun die Ansicht vieler Sachverständiger, daß die Nachkriegswirtschaft einer — wie sich noch zeigen wird — zum Teil recht weitgehenden staatlichen und überstaatlichen Lenkung bedürfe? Diese Frage erhält umso größere Bedeutung, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die angelsächsischen Länder, vor allem England, während des 19. Jahrhunderts und auch noch nach dem ersten Weltkrieg für einen freien, uneingeschränkten zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr eingetreten waren. Die Erklärung für diese grundlegend neue wirtschaftspolitische Haltung muß wohl darin erblickt werden, daß sich die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse

vor und während des zweiten Weltkrieges ganz erheblich geändert haben und eine Wiedereinführung der im klassischen Sinne der »freien Weltwirtschaft« nicht mehr rechtfertigen. Bei den führenden Wirtschaftspolitikern war die Erkenntnis durchgedrungen, daß die Wirtschaft und die Wirtschaftsordnung niemals Selbstzweck sein dürfen, sondern daß beide als unentbehrliche Grundlage für alles menschliche und staatliche Leben den gegebenen realen Voraussetzungen dauernd angepaßt werden müssen.

Innerhalb der einzelnen Länder war diese Erkenntnis schon während der großen Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre und dann besonders während der Kriegszeit durchgedrungen und hatte zu staatlicher Einmischung in den Wirtschaftsablauf geführt¹. Der Kampf gegen die Schwankungen des Wirtschaftsablaufes wurde aufgenommen, denn man war nicht mehr gewillt, diese als unvermeidbare Erscheinungen der arbeitsteiligen Wirtschaft hinzunehmen. Es ist nur natürlich, wenn auch die Vorschläge für die Gestaltung der internationalen Wirtschaft auf demselben Gedanken beruhten und dahin gingen, ein Handelssystem zu schaffen, das einen reibungslosen Ablauf des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs garantiert.

In verschiedener Hinsicht gleicht die Situation nach dem zweiten Weltkrieg derjenigen nach 1918, mit dem Unterschied, daß die durch den Krieg bedingten strukturellen Veränderungen sowohl der einzelnen Volkswirtschaften wie der Weltwirtschaft noch ausgeprägter zutage treten. Damals glaubte man, mit der Gründung des Völkerbundes die internationale Zusammenarbeit in genügendem Maße gesichert und mit der Wiederherstellung der alten liberalen Wirtschaftsordnung die Voraussetzungen für eine expansive Weltwirtschaft und für einen dauernden Frieden geschaffen zu haben. Mit seinen berühmten 14 Punkten skizzierte der amerikanische Präsident Wilson die Grundlagen aller künftigen Friedensverträge. Der dritte dieser 14 Punkte verlangte im klassisch liberalen Sinne die Unterdrückung aller Handelshemmnisse und die Herstellung gleicher Handelsbedingungen für alle in Betracht kommenden Staaten. Diese Idee einer naturrechtlichen Gleichheit charakterisiert die gesamte Völkerbundsarbeit auf wirtschaftlichem und handelspolitischem Gebiet. Wenn es dem Völkerbund in der Folge nicht gelang, die alte liberale Wirtschaftsordnung in vollem Umfange wiederherzustellen, so ist dies dem Umstand zuzuschreiben, daß das Ideal der Gleichheit aller Staaten mit den tatsächlichen Bedürfnissen der einzelnen Volkswirtschaften nach Abstufung und Differenzierung im internationalen Handel in Widerspruch geriet. Die verschiedenen internationalen Wirtschaftskonferenzen der Zwischenkriegszeit trugen dem Um-

¹ Als Beispiel sei hier das Wirtschaftsprogramm des amerikanischen Präsidenten F. D. Roosevelt, der New Deal, genannt, welches der Bundesregierung eine dauernde und gewichtige Lenkungsbezugnis im ganzen Bereiche des Wirtschaftslebens verschaffen sollte.

stand zu wenig Rechnung, daß die Außenwirtschaft eines Landes unter Berücksichtigung dessen besonderer Wirtschaftsstruktur gestaltet werden muß, und daß infolgedessen, zumal nach tiefgreifenden strukturellen Veränderungen, der spezifische Charakter der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen eine individuelle Behandlung, konkret ausgedrückt, die Anwendung differenzierter zollpolitischer Maßnahmen erforderlich macht.

Die von den Alliierten vorgesehene Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit sollte nicht in erster Linie einer Ideologie, sondern vor allem den realen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen. Wie sieht aber die tatsächliche Situation der internationalen Nachkriegswirtschaft aus?

Auf der einen Seite haben die durch den Krieg direkt betroffenen Länder, deren Produktivität infolge teilweiser Zerstörung der Produktionsanlagen und ausgedehnter Flächen kultivierten Bodens enorm gesunken ist, einen gesteigerten Einfuhrbedarf an Produktionsmitteln und Konsumgütern, vor allem an Gütern des täglichen Bedarfs. Auf der andern Seite verfügen die durch den Krieg nur indirekt berührten Länder über einen intakten Produktionsapparat, der relativ leicht auf die Friedenswirtschaft umgestellt werden kann. Das gilt insbesondere für die Vereinigten Staaten, Kanada und die südamerikanischen Agrarländer. Diese Umstellung auf die Friedenswirtschaft, sofern sie überhaupt notwendig ist², bewirkt aber ein gewaltiges Anwachsen des Exportvolumens und bringt die Gefahr von Absatzschwierigkeiten mit sich. Das Problem, dem man bei der Planung der Nachkriegswirtschaft die größte Aufmerksamkeit schenkte, bestand in der richtigen Verwendung und Verteilung dieser Exportüberschüsse mit dem doppelten Ziel: erstens den dringendsten Einfuhrbedarf der Mangelländer zu decken und zweitens Absatzschwierigkeiten in den Exportländern zu vermeiden. Eine Hauptschwierigkeit in der Verfolgung dieses Zieles stellte das internationale Zahlungsproblem dar. Man konnte voraussehen, daß gerade die Wirtschaftsgebiete, in denen man den größten Einfuhrbedarf erwarten mußte, wie Europa und die Länder des fernen Ostens, nicht imstande sein würden, diese Importe zu bezahlen oder durch entsprechende Exporte auszugleichen. Die Gestaltung des internationalen Zahlungsverkehrs stand darum bei der Nachkriegsplanung an erster Stelle. Das Ziel war die Herstellung eines freien, wirksam funktionierenden Zahlungsverkehrs, und das Problem bestand darin, dieses Ziel unter den veränderten wirtschafts- und währungspolitischen Voraussetzungen zu erreichen und auf die Dauer sicherzustellen.

² Die südamerikanischen Agrarländer hatten sich schon während des Krieges auf den gewaltig gestiegenen Bedarf an Agrarprodukten in den Kriegsländern eingestellt und ihr Produktionsvolumen zum Teil sehr stark ausgedehnt. Diese Länder brauchten natürlich keine großen Umstellungen vorzunehmen.

In den ersten Monaten des Jahres 1943 veröffentlichten das amerikanische und das englische Schatzamt als Diskussionsgrundlagen die in der Folge nach dem Namen ihrer Verfasser als »White-Plan« und »Keynes-Plan« bezeichneten Währungspläne. Zusammen mit einem weiteren Plan für die Errichtung einer internationalen Bank für den Wiederaufbau und die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, der vom Verfasser des amerikanischen Währungsplanes, Harry D. White, ausgearbeitet worden war, bildeten diese beiden Währungsvorschläge den Gegenstand der Beratungen anlässlich der von der Regierung der Vereinigten Staaten im Frühsommer des Jahres 1944 in Bretton Woods einberufenen Währungs- und Finanzkonferenz der Vereinigten Nationen. Der Aufgabenkreis dieser Konferenz umfaßte sowohl kurzfristige als auch langfristige Währungsfragen.

Bezüglich der Gestaltung des internationalen Zahlungswesens stand das Problem des kurzfristigen Zahlungsbilanzausgleichs im Vordergrund. Infolge der Unfähigkeit der meisten durch den Krieg unmittelbar betroffenen Länder, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, blieb nur ein Ausgleich ihrer Zahlungsbilanz auf dem Kreditweg übrig. Zu diesem Zweck wurde durch die Konferenz von Bretton Woods der »Internationale Währungsfonds«³ geschaffen, ein zahlungstechnisches Mittel zur Ueberbrückung kurzfristiger Ungleichgewichte im internationalen Zahlungsverkehr. Durch Vermittlung des Währungsfonds sollten den berechtigten Ländern fremde Zahlungsmittel kreditweise zur Verfügung gestellt werden. Der Wille zur internationalen Zusammenarbeit kommt weiter darin zum Ausdruck, daß sich die Vertragspartner verpflichten, sich in Zukunft aller Beschränkungen der laufenden Zahlungen von Land zu Land zu enthalten, auf Maßnahmen der Devisenbewirtschaftung und auf bilaterale Verrechnungsabkommen zu verzichten und Aenderungen der Wechselkurse nur mit dem Einverständnis des Fonds vorzunehmen⁴.

Hinsichtlich des zweiten wichtigen Problems der Nachkriegswirtschaft, nämlich des Problems des Wiederaufbaus der Wirtschaft in den Kriegsländern und der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Agrarländern, wurde in Bretton Woods beschlossen, eine internationale Bank zur Vermittlung langfristiger Kredite zu schaffen. Es war offensichtlich, daß der Wiederaufbau der Wirtschaft in den Kriegsländern nur mit einer

³ International Monetary Fund.

⁴ Auf die Funktionen des Währungsfonds in der Vermittlung kurzfristiger Kredite kann hier nicht näher eingetreten werden. Es wird verwiesen auf die Darstellungen bei:

Hans Bachmann: Die Konvention von Bretton Woods. Internationaler Währungsfonds und Internationale Bank für den Wiederaufbau. St. Gallen 1945.

V. F. Wagner: Die Währungspläne und die Schweiz. Zeitschrift für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft. Jahrgang 80, Heft 3, 1944, S. 197—233.

umfassenden internationalen Kredithilfe durchgeführt werden konnte. Es war aber nicht zu erwarten, daß private internationale Kredite nach dem Krieg ihre frühere Rolle spielen würden, da Kapitalinvestitionen in verarmten Ländern erhöhten Risiken ausgesetzt sind. Das Ergebnis der Beratungen bildete daher die Konvention über die »Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung«⁵, welche dem langfristigen Zahlungsbilanzausgleich dienen sollte.

Das Kreditproblem zeigte sich aber nicht nur in bezug auf den Wiederaufbau, denn es war vorauszusehen, daß später ein starker Kapitalbedarf für Neuinvestitionen, d. h. zur Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung in den sogenannten »zurückgebliebenen Ländern«, auftreten würde. Diese zurückgebliebenen Länder sind in wachsendem Maße und definitiv im zweiten Weltkrieg in den Vordergrund getreten. Noch zu Anfang des 20. Jahrhunderts handelte es sich bei diesen Ländern in erster Linie um wirtschaftliche Kolonien, wo die hochentwickelten Industriestaaten die benötigten Rohstoffe billig zu beziehen und ihre eigenen industriellen Erzeugnisse vorteilhaft abzusetzen pflegten. Dieser auf dem Tausch von landwirtschaftlichen, relativ billigen Roherzeugnissen gegen relativ teure Fertigfabrikate aufgebaute internationale Handel führte zu dauernder Verschuldung der Rohstoffländer und übermäßiger Ausnützung deren Wirtschaft, vor allem des Bodens. Während diese Entwicklung der Weltwirtschaft noch über den ersten Weltkrieg hinaus durchaus der imperialistischen Kolonialpolitik der Industriemächte der westlichen Hemisphäre entsprach, zeigte sich bei den Vorschlägen der Alliierten für die Nachkriegswirtschaft eine grundlegend neue Haltung der Industrieländer gegenüber den Agrarländern. Es hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß sich ein gesunder Welt-handel nur zwischen solchen Ländern abwickeln kann, die über ein inneres und äußeres Währungsgleichgewicht verfügen, und diese beiden Ziele glaubte man auf folgendem Wege erreichen und auf die Dauer sicherstellen zu können: erstens mit Vollbeschäftigungspolitik in allen Ländern, nicht nur in den Industriegebieten, sondern gerade auch in den überbevölkerten Agrarländern, zweitens mit der wirtschaftlichen Entwicklung der zurückgebliebenen Länder im Sinne zweckmäßiger Industrialisierung, und drittens durch Einführung eines freien, von diskriminierenden Maßnahmen befreiten zwischenstaatlichen Handelsverkehrs.

Neben diesen Plänen, die einerseits Maßnahmen zur kurzfristigen Regulierung des internationalen Zahlungsverkehrs und andererseits die Gewährung internationaler langfristiger Kredite vorsehen, handelt es sich also im weitern darum, ein handelspolitisches System zu schaffen, das die Ausdehnung des

⁵ International Bank for Reconstruction and Development.

Welthandels ermöglicht. In der Zwischenkriegszeit und vor allem in der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre ist der Welthandel stark zusammengeschrumpft. Der Zusammenbruch der Goldwährung als eines internationalen Währungssystems beschleunigte die Rückbildung des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs. Durch Devisenbewirtschaftung, Schutzzollpolitik und Kontingentierung des Außenhandels versuchten die einzelnen Länder, der sich allmählich über die ganze Welt ausdehnenden Wirtschaftskrise Herr zu werden. Dieser wirtschaftliche Isolationismus verschiedener Volkswirtschaften führte jedoch in den meisten Fällen nicht zum erwarteten Erfolg, dagegen wirkte er sich in fundamentalen Störungen des internationalen Handels aus. Einer ähnlichen Entwicklung des Welthandels wollte man vorbeugen. Der zukünftige internationale Handel sollte auf dem Prinzip des freien wirtschaftlichen Verkehrs zwischen den einzelnen Staaten beruhen. Jedoch dachte man nicht an einen uneingeschränkten Freihandel, denn man wollte vor allem die durch den Krieg verarmten Länder nicht der Konkurrenz der mächtigen Staaten ausliefern. Das Problem bestand darin, ein internationales Handelssystem zu schaffen, das einerseits den zwischenstaatlichen Verkehr nicht behinderte, das aber zugleich den schwächeren Vertragspartnern einen gewissen Schutz gewährte und ihnen dadurch die Möglichkeit gab, ihre Wirtschaft wieder aufzubauen, beziehungsweise zu entwickeln. Dieses Problem wurde auf der Internationalen Handels- und Beschäftigungskonferenz von Havanna⁶ sowie auf deren vorbereitenden Konferenz in London und Genf behandelt.

Das Ergebnis der Konferenz von Havanna war der Vorschlag zur Schaffung einer internationalen Handelsorganisation und der Entwurf einer »Trade Charter«, welche die Spielregeln der neuen internationalen Handelssysteme enthält. In diesem Übereinkommen sind besonders die Probleme der zurückgebliebenen Länder ausgiebig behandelt. Deren wirtschaftliche Entwicklung soll durch besondere handelspolitische Maßnahmen gefördert werden, durch finanzielle und technische Hilfe sowie durch den Abschluß von sogenannten »Commodity Agreements« (Warenabkommen), welche die Rohstoffpreise durch langfristige Regelung der Produktion und durch kurzfristige Regulierung des Angebotes stabilisieren sollen.

Die wirtschaftlichen Probleme der Agrarstaaten und ihre demographische Entwicklung nehmen in den Nachkriegsplänen eine wichtige Stellung ein, nicht nur im Interesse dieser Staaten selbst, sondern vor allem auch im Interesse der internationalen Ernährungswirtschaft. Während des Krieges war die landwirtschaftliche Produktion in vielen Ländern enorm zurückgegangen, und die Frage der Ernährung und die Steigerung der Nahrungs-

⁶ United Nations Conference on Trade and Employment, held at Havana, Cuba, 21. XI. 47. — 24. III. 1948.

mittelproduktion mußte aus diesem Grunde brennend werden. Schon vor dem Kriege hatten die Probleme der Ernährung und Landwirtschaft in wachsendem Maße das Interesse auf sich gezogen; der Völkerbund und verschiedene Wirtschaftskonferenzen hatten versucht, auf diesem Gebiet eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen. Der Ausbruch des zweiten Weltkrieges machte jedoch diesen Bestrebungen ein vorzeitiges Ende. Mit dem Aufleben der internationalen Tätigkeit rückten diese Probleme sofort wieder in den Vordergrund. In Hot Springs tagte im Frühling 1943 die internationale Ernährungs- und Landwirtschaftskonferenz der Vereinigten Nationen⁷, welche sich mit den Nachkriegsproblemen auf dem Gebiet der Ernährung und Landwirtschaft beschäftigte. Man erwartete für die unmittelbare Nachkriegszeit einen Mangel an Gütern jeglicher Art, vor allem aber an Gütern des direkten Konsums. Dieser Mangel würde vor allem in den durch den Krieg zerstörten Gebieten auftreten, da es dort sowohl an den notwendigen Produktionsmitteln für eine Aufnahme der landwirtschaftlichen Produktion im Vorkriegsumfang, als auch an den erforderlichen Zahlungsmitteln für Importe großen Stils fehlen würde. Auf der anderen Seite sah man in den überseeischen Agrarländern, welche während des Krieges ihren Produktionsumfang gewaltig ausgedehnt hatten, infolge der mangelnden Kaufkraft auf dem Weltmarkt Absatzschwierigkeiten voraus. Diese Länder würden sich infolgedessen gezwungen sehen, ihre Produktion einzuschränken, wie dies während der Agrarkrise der dreißiger Jahre der Fall gewesen war. Dies wollte man unter allen Umständen vermeiden. Das Problem sah man also darin, möglichst rasch die Kaufkraft in den Mangelländern zu heben, mit anderen Worten den intensiven Wirtschaftsverkehr zwischen den Mangelländern und den Ueberschußländern so rasch als möglich wieder herzustellen. Es wurde in Hot Springs vorgeschlagen, eine permanente internationale Organisation ins Leben zu rufen, welche sich mit den aufgezeigten Problemen befassen sollte. Aus diesem Vorschlag entstand in der Folge die »Food and Agriculture Organization of the United Nations« (FAO), eine permanente internationale Organisation mit dem Zweck, »den Ernährungs- und Lebensstandard aller Völker zu heben, einen größeren Wirkungsgrad von Produktion und Verteilung aller Lebensmittel und landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu erzielen, die Lebensbedingungen der Landbevölkerung zu verbessern und damit zur Ausweitung der Weltwirtschaft beizutragen«⁸.

Neben dieser allgemeinen Zielsetzung stellte die Konferenz von Hot Springs eine Reihe wirtschaftspolitischer Thesen auf, welche wir auch zum

⁷ United Nations Conference on Food and Agriculture, held at Hot Springs, 18. V. — 3. VI. 1943.

⁸ Aus der Präambel der Verfassung der FAO. Uebersetzt in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zur Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinigten Nationen. 19. Nov. 1946. S. 20.

Teil in den Vorschlägen von Bretton Woods und Havanna kennen gelernt haben. Wenn auf der einen Seite eine Mehrerzeugung von Nahrungsmitteln zwecks Sicherstellung einer ausreichenden Ernährung gefordert wird, so wird auf der anderen Seite unter dem Gesichtswinkel eines gesicherten gleichmäßigen Absatzes der Agrarerzeugnisse die allgemeine Entwicklung der Produktion in allen Wirtschaftszweigen als unerläßliches Erfordernis vorausgesetzt. Als Wege zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden bezeichnet: 1. Die Entwicklung der Industrie, insbesondere auch in den Agrarländern, mit dem Ziel der Vollbeschäftigung, 2. die Ausdehnung des nationalen und internationalen Warenaustausches, 3. der Abbau der zwischenstaatlichen Handelsschranken und die Senkung der Handelskosten, 4. eine vernünftige nationale und internationale Währungspolitik, 5. die Förderung langfristiger internationaler Kapitalanlagen, 6. eine großzügige Sozialpolitik mit Sicherung einer minimalen Lebenshaltung, unter Umständen durch freie Abgabe von Nahrungsmitteln.

Dieser allgemeine Ueberblick über die Ziele und die Politik der Nachkriegswirtschaft zeigt die Komplexität des internationalen Ernährungsproblems. Die Ziele der FAO lassen sich niemals durch diese Organisation allein verwirklichen, sondern der Erfolg internationaler Bestrebungen zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion und zur Verbesserung der Ernährung hängt in starkem Maße davon ab, ob es gelingt, einen Ausgleich im internationalen Zahlungsverkehr herbeizuführen, den zwischenstaatlichen Handelsverkehr auszuweiten und dadurch die Entwicklung der internationalen Wirtschaft zu fördern.

Es kann sich in dieser Arbeit nicht darum handeln, alle diese Einzelprobleme der Weltwirtschaft ausführlich zu behandeln. Insbesondere muß auf eine eingehende Darstellung der internationalen Zahlungsprobleme verzichtet werden. Der Zweck dieser Arbeit besteht darin, die Aufgabe der FAO innerhalb der internationalen Nachkriegswirtschaft darzustellen, so wie sie durch die Konferenz von Hot Springs festgelegt wurde. Im weiteren sollen aber auch die grundsätzlichen Lösungsvorschläge der Organisation selbst eine Würdigung erfahren.

ERSTER TEIL:

ENTSTEHUNG
DER
FAO

Erster Teil: *Entstehung der FAO*

	Seite
1. Kapitel: Völkerbund und Ernährung	3
2. Kapitel: Staatliche Planung und Lenkung in der Ernährungswirtschaft	10
I. Grundsätzliches	10
II. Der »New Deal«	12
III. Wirtschaftslenkung während des Krieges	13
3. Kapitel: Der Weg zur FAO	15
I. Die »Atlantic Charter«	15
II. Die U. N. R. R. A.	16
III. Der Völkerbundsbericht	17
IV. Die Konferenz von Hot Springs	17
V. Die Gründung der »Food and Agriculture Organization of the United Nations«	20

1. KAPITEL

Völkerbund und Ernährung

Ein Jahrhundert des Fortschritts hatte in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts seinen Anfang genommen. Wissenschaft, Technik und Zivilisation entwickelten sich mächtig. Die Errungenschaften der Medizin erlaubten eine wirksame Bekämpfung von Krankheiten und Seuchen und führten zu einer Verbesserung der hygienischen Verhältnisse. Ebenso wurden auf dem Gebiet der Ernährung große Fortschritte erzielt, welche sich in einer besseren Volksgesundheit auswirkten. Die Sterblichkeit ging zurück, und fast überall konnte eine stetige Zunahme der Bevölkerung verzeichnet werden.

Aber nicht alle Länder nahmen an dieser Entwicklung in gleichem Maße teil. Vor allem waren es die Völker der westlichen Hemisphäre, die, zum Teil auf Kosten ihrer Kolonien und anderer in der Entwicklung zurückgebliebener Länder, einen mächtigen wirtschaftlichen Aufschwung nahmen. Diese ungleiche wirtschaftliche Entwicklung führte zu enormen Unterschieden im Lebensstandard der einzelnen Völker. Das Bestreben nach besserer Nahrung und vor allem nach einer ausreichenden Ernährung aller Volksschichten blieb beschränkt auf nationales Gebiet. Nationale Interessen standen im Vordergrund, und von einer konstruktiven internationalen Zusammenarbeit konnte überhaupt nicht gesprochen werden. Und doch wäre gerade das Ernährungsproblem infolge seiner für alle Nationen gleich wichtigen Bedeutung als Basis für eine internationale Zusammenarbeit besonders gut geeignet gewesen. Die internationalen Anstrengungen zur Verbesserung der Ernährung begannen jedoch zu spät. Die Aufgaben, welche der Krieg gestellt hatte, waren entweder gelöst oder erwiesen sich als zu schwierig, um gelöst werden zu können. Zudem hatte sich die große Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre nach und nach über die ganze Welt ausgedehnt, und überall waren Arbeitslosigkeit, Armut und Hunger anzutreffen. Trotz zahlreicher Empfehlungen von Komitees und Völkerbundsmitgliedern für eine intensivere internationale Zusammenarbeit nahm der Nationalismus in der Wirtschaft stetig zu. Tarife, Kontingentierungen und Maßnahmen der Diskriminierung im internationalen Handel wurden willkürlich gehandhabt in der Hoffnung, dadurch der Krise

entgehen zu können. Für kurze Zeit schien es, als ob die Londoner Weltwirtschaftskonferenz von 1933¹ eine Lösung bringen könnte. Aber als auch sie ohne greifbare Resultate zusammenbrach, suchten die Regierungen immer mehr Zuflucht in der wirtschaftlichen Isolierung.

Gerade in dieser durch Furcht und Mißtrauen gekennzeichneten Atmosphäre nahm die internationale Ernährungsbewegung ihren Anfang. Im Dezember 1932 berief die Gesundheitsorganisation des Völkerbundes eine Konferenz von Fachleuten und Ernährungsspezialisten nach Berlin, welche das Ausmaß der durch die Arbeitslosigkeit bedingten Unterkonsumtion an Lebensmitteln und den Grad der Unterernährung in den verschiedenen Völkern feststellen sollte.

Es waren vor allem zwei Erscheinungen, welche den Völkerbund veranlaßten, sich mit Fragen der Ernährung und Landwirtschaft auseinanderzusetzen. Einmal hatte die große Agrarkrise der dreißiger Jahre zu unverkäuflichen Ueberschüssen an landwirtschaftlichen Produkten in den Rohstoffländern geführt, welche einen Zusammenbruch der landwirtschaftlichen Produktenpreise verursachten. Als Folge dieses Preiserückganges schrumpften die Einkommen der Produzenten zusammen, und die landwirtschaftliche Bevölkerung geriet in eine Notlage. Die betreffenden Regierungen hatten schon alles Mögliche versucht, um die Anhäufung unverkäuflicher Vorräte zu vermeiden und die Preise stabil zu halten. Sie kauften die Ueberschüsse auf, vernichteten sie oder versuchten durch Dumping-Politik den Export zu steigern. Ferner wurden in einigen Ländern Prämien bei Anbaubeschränkung ausgezahlt, um auf diesem Wege das Angebot an Agrarerzeugnissen zu reduzieren. Keine dieser Maßnahmen brachte aber auf die Dauer den erwarteten Erfolg, und jede war mit großen Kosten verbunden.

Das zweite Moment, welches den Völkerbund zum Handeln veranlaßte, war die Feststellung, daß sich große Teile der Bevölkerung der Welt nicht ausreichend ernähren konnten. Das 1935 durch den Völkerbund ins Leben gerufene »Mixed Committee on Nutrition«, welches sich aus Fachleuten der Landwirtschaft, des Ernährungswesens, des Gesundheitswesens, daneben aber auch aus Vertretern des Internationalen Arbeitsamtes und des Internationalen landwirtschaftlichen Instituts in Rom zusammensetzte, hatte sich mit den physiologischen und ökonomischen Aspekten des Ernährungsproblems befaßt und veröffentlichte schließlich einen 300 Seiten umfassenden Bericht² über seine Arbeit. Diese war dadurch charakterisiert, daß man die Probleme einmal von einem ganz anderen Gesichtspunkt aus zu lösen ver-

¹ Conférence monétaire et économique internationale, Londres, 12. VI. — 28. VII. 1933.

² Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy. Geneva, Aug. 14th, 1937. A. 13 1937. II. A.

suchte, als dies bisher üblich war. Seit Adam Smith hatte man das Hauptgewicht bei wirtschaftlichen Betrachtungen immer auf die Produktion gelegt. Jetzt stellte man bewußt das Konsumproblem in den Vordergrund, nach dem Grundsatz, daß Produkte ja nicht um ihrer selbst willen, sondern um die menschlichen Bedürfnisse zu befriedigen und den Volkswohlstand zu heben, erzeugt werden. Es wurde erkannt, daß zwischen Ernährung und Gesundheit in dem Sinne eine direkte Abhängigkeit besteht, als eine gute, ausreichende Ernährung zur Hebung der Volksgesundheit erste Vorbedingung ist. Ferner wurde mit Hilfe der Statistik gezeigt, daß die Qualität und das Ausmaß der Ernährung zum großen Teil von der Kaufkraft der betreffenden Einkommen abhängt. Je höher die Kaufkraft ist, umso mehr teure und qualitativ hochwertige Lebensmittel können gekauft werden. Tabelle I zeigt die Veränderung der Ausgabenquote für Nahrungsmittel bei steigendem Einkommen.

Tabelle I: *Die Verteilung des Einkommens pro Familie und die Ausgaben für Nahrungsmittel pro Kopf und Woche*³

Einkommen pro Familie und Woche	Anzahl der Fälle in Prozenten	Nahrungsmittelausgaben pro Kopf und Woche
25—35 sh	33 %	4 sh 3 d
35—45 sh	28 %	4 sh 4 d
45—55 sh	22 %	4 sh 11 d
55—65 sh	12 %	5 sh 9½ d
70—80 sh	5 %	8 sh 1½ d
	100 %	

Dieser Tabelle können wir entnehmen, daß der Verbrauch von Nahrungsmitteln mit steigendem Einkommen ebenfalls zunimmt⁴. Wie schon oben erwähnt, ergeben sich die Mehrausgaben hauptsächlich aus einem Mehrkonsum von hochwertigen, teuren Produkten, von sogenannten »protective food«, während der Verbrauch von inferioren Gütern zurückgeht. Tabelle II zeigt diese Verschiebung der Nachfrage von inferioren auf superiore Güter.

³ Die Untersuchungen wurden durch Mc Gonigle and Kirby in Stockton-on-Tees, einer Stadt in Nord-england, angestellt und sind wiedergegeben im Schlußbericht des »Mixed-Committee«: The Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy. Geneva, 14th August, 1937, p. 265.

Es wurden 141 beschäftigte Familien untersucht. Die fixen, nicht reduzierbaren Ausgaben wie Zinsen, Versicherungen, Arztkosten etc., ferner die Ausgaben für Licht, Gas, Kleider etc. wurden vom Nettoeinkommen abgezogen, sodaß schließlich die Kaufkraft nach Nahrungsmitteln ermittelt werden konnte.

⁴ Die Abhängigkeit der Nahrungsmittelausgaben von der Höhe des Einkommens kommt im »Engelschen Gesetz« zum Ausdruck, über das in Abschnitt F, Kap. I, ausführlich gesprochen werden soll.

Tabelle II: *Der jährliche Konsum pro Konsumeinheit der beschäftigten und arbeitslosen Arbeiterfamilien in Wien 1934*⁵

Nahrungsmittel	Verbrauch von 69 Familien, einschl. 19 arbeitsl. Familien	Verbrauch von 19 arbeitslosen Familien	Zu- oder Abnahme in %
Schwarzes Brot	kg 80.250	92.410	+ 15,2 %
Tortengebäck	» 15.720	7.370	— 53,1 %
Vollmilch	l 148.170	94.320	— 36,3 %
Magermilch	» 8.750	17.190	+ 96,5 %
Käse	kg 3.210	2.800	— 12,8 %
Butter	» 3.900	2.060	— 47,2 %
Margarine	» 2.820	2.240	— 20,6 %
Schweinefett, ausgelassen	» 2.270	4.100	+ 80,6 %
Fleisch	» 41.010	26.100	— 23,8 %
Pferdefleisch	» —.680	1.910	+ 181,0 %
Fische	» 1.590	—.620	— 61,0 %
Eier	St. 189	116	— 38,6 %
Gemüse	kg 48.570	40.350	— 16,9 %
Kartoffeln	» 55.670	59.350	+ 6,6 %
Früchte	» 48.270	30.690	— 36,4 %

Durch die krisenbedingte teilweise oder gänzliche Arbeitslosigkeit hatten sich die Einkommen, besonders diejenigen der untern Einkommensklassen, stark reduziert. Die genannten Zahlen liefern ein eindruckliches Bild von den Rückwirkungen der gesunkenen Kaufkraft auf die Ernährung der Arbeiterklasse. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, umso prekärer wird die Nahrungsmittelversorgung, und umso weniger lebenswichtige Aufbaustoffe können dem Körper zugeführt werden, was sich mit der Zeit auf die Gesundheit schädlich auswirken muß. Ueber den Zusammenhang von Ernährung und Dauer der Arbeitslosigkeit soll folgende Tabelle orientieren:

Tabelle III: *Der Einfluß der Dauer der Arbeitslosigkeit auf die Ernährung in der Tschechoslowakei*⁶

Lebenswichtige Stoffe	Die in der täglichen Nahrung enthaltenen Mengen bei einer Dauer der Arbeitslosigkeit von:		
	1—3 Monaten	4—12 Monaten	über 1 Jahr
Tierisches Eiweiß	g 41	33	25
Pflanzliches Eiweiß	» 44	47	44
Fette	» 93	85	62
Kohlenhydrate	» 497	514	476

⁵ Im Schlußbericht des »Mixed Committee«, a. a. O., Seite 271.

⁶ Aus dem Schlußbericht des »Mixed Committee«, a. a. O., Seite 272.

Die schwierige Lage in der Ernährung und die Tatsache, daß wertvolle Lebensmittel vernichtet werden mußten, um die Preise stabil zu halten, stellten den Völkerbund vor eine neue Aufgabe. Die politischen Traktanden, welche früher hauptsächlich an der Tagesordnung gewesen waren, machten nun langen Erörterungen über Probleme der Ernährung und Landwirtschaft Platz. Es wurde erkannt, daß das Ernährungsproblem in den meisten Ländern nicht allein durch eine zweckmäßige nationale Ernährungs- und Agrarpolitik gelöst werden kann, sondern daß eine enge Zusammenarbeit aller Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet und ganz besonders im Sektor der landwirtschaftlichen Produktion erforderlich ist, welche die Anstrengungen der einzelnen Länder zur Hebung ihres Ernährungsniveaus aufeinander abstimmt. Mit der Untersuchung der Ernährungslage in den verschiedenen Ländern und mit der Ausarbeitung von Vorschlägen und Empfehlungen für eine Verbesserung der Ernährung aller Völker wurde die Gesundheitsorganisation des Völkerbundes betraut, welche ihrerseits das oben zitierte »Mixed Committee« ins Leben rief. Dieses Komitee schlug die Schaffung einer zentralen Stelle vor, welche den verschiedenen Regierungen in der Verfolgung ihrer Ernährungs- und Agrarpolitik helfend zur Seite stehen und vor allem die ernährungspolitischen Maßnahmen sämtlicher Länder koordinieren und aufeinander abstimmen sollte. In den einzelnen Staaten sollten nationale Komitees gebildet werden, welche sich mit den speziellen Problemen jedes Landes zu beschäftigen hätten und die Regierungen in der Bestimmung ihrer Politik beraten sollten. Diese Komitees dürften aber nur beratende Funktionen haben. Die Regierungen selbst sollten von der letzten Verantwortung für die Ernährung ihrer Völker nicht entbunden werden. Eine wichtige Aufgabe dieser nationalen Komitees sollte darin bestehen, die nationalen Eigenheiten in der Ernährungsweise zu studieren und bei der Aufstellung genereller Richtlinien für eine gesunde Ernährungsweise so weit als möglich zu berücksichtigen. Ebenso sollte dem Charakter der nationalen und lokalen Produktion Rechnung getragen werden, indem bei der Zusammenstellung einer gesunden Nahrung vor allem die im Lande selbst hergestellten Produkte Verwendung finden sollten. Die verschiedenen Komitees selbst sollten einander periodisch über die erzielten Fortschritte unterrichten.

Weitere Empfehlungen des »Mixed Committee«

Das Komitee stellte fest, daß das Ernährungsniveau zur Hauptsache von zwei Faktoren abhängt: 1. von der absoluten Höhe des Einkommens, und zwar des Realeinkommens, im Verhältnis zur Familie oder Einzelperson, und 2. von einer zweckmäßigen Verwendung des Einkommens. Es wurde hervorgehoben, daß da, wo ein genügend großes Einkommen vorhanden ist, das ganze Ernäh-

rungsproblem in der Erziehung des Konsumenten besteht. Durch Vorträge oder aufklärende Schriften sollte jedermann davon unterrichtet werden, wie man einen richtigen Speisezettel zusammenstellt, und wie die verschiedenen Nahrungsmittel zu behandeln sind, damit bei ihrer Zubereitung nicht wertvolle Stoffe verlorengehen. Da aber, wo das Einkommen unzureichend ist, kann eine angemessene Ernährung auch mit klugster Ausgabenpolitik nicht erreicht werden. In diesem Falle muß die Kaufkraft der unteren Einkommen gehoben werden, was entweder durch Senkung der Lebensmittelpreise, oder durch eine Erhöhung des Nominaleinkommens geschehen kann. Das Komitee empfahl eine ganze Reihe direkter sozialer Maßnahmen wie Beschaffung von Milch für schwangere und stillende Frauen, Kinder und Jugendliche, Schulspeisungen, Abgabe von Nahrungsmitteln zu reduzierten Preisen oder gratis an Arbeitslose etc. Ferner sollte durch die Festsetzung von Minimallöhnen und durch eine Sozialversicherung jedermann ein bestimmtes Mindesteinkommen garantiert werden.

Dieser Schlußbericht des »Mixed Committee« fand überall große Beachtung. Er wurde zur Diskussionsbasis für alle Konferenzen, wo über Fragen der Ernährung und Landwirtschaft beraten wurde. Es erübrigt sich jedoch, an dieser Stelle näher auf die einzelnen Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen einzutreten. Sie sollen im Abschnitt über die Konferenz von Hot Springs eine eingehende Behandlung erfahren⁷.

Die Initiative des Völkerbundes löste eine internationale Aktivität auf dem Gebiete der Ernährung und Landwirtschaft aus. Auf Einladung der Wirtschaftsorganisation des Völkerbundes arbeitete der Direktor des »National Institut of Economic and Social Research in the United Kingdom«, Mr. N. F. Hall, einen Bericht aus, betitelt: »Preliminary Investigation into Measures of a National or International Character for Raising the Standard of Living«, der anfangs 1938 veröffentlicht wurde. Einige Tage später erschien der Bericht des Internationalen Arbeitsamtes über »The Worker's Standard of Living«. Das Problem des Agrarkredites wurde vom Finanzkomitee des Völkerbundes behandelt, für welches Mr. Tardy, der Direktor der »Caisse Nationale de Crédit Agricole« einen ersten Bericht verfaßte.

Im Jahre 1938 unternahm das Internationale Arbeitsamt einen neuen Vorstoß mit dem Ziel, den Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung zu heben. Ein permanentes Komitee zur Behandlung von Fragen der Landwirtschaft wurde ernannt, welches im Februar zusammentrat. Man maß diesem Problem umso größere Bedeutung bei, als von den ca. 850 Millionen

⁷ Die Konferenz von Hot Springs legte ihren Beratungen vor allem die durch den Völkerbund geleistete Vorarbeit zugrunde. Die wichtigsten Ergebnisse wurden einfach übernommen. Um eine Wiederholung zu vermeiden, sollen sie zusammengefaßt werden.

Beschäftigten, die die Welt damals aufwies, nicht weniger als ca. 500 Millionen oder 60 Prozent in der Landwirtschaft beschäftigt waren ⁸.

Auch in den einzelnen Ländern schenkte man dem Problem der Ernährung immer größere Aufmerksamkeit. Schon im Jahre 1933 bestanden in 21 Staaten sogenannte »Nutrition Committees«. In gemeinsamen Besprechungen, das letzte Mal in Buenos Aires, tauschten diese Ernährungskomitees alljährlich ihre Erfahrungen aus und berieten über eine gemeinsame Politik.

Neben diesen Bestrebungen, den Ernährungsstandard durch Sicherung von bestimmten Mindesteinkommen und durch zweckmäßige Verwendung der Lebensmittel zu heben, wurden von den maßgebenden Produzentländern Versuche unternommen, die Erzeugung von Nahrungsmitteln der Nachfrage anzupassen und eine planlose Ueberproduktion zu verhindern. Seit 1931 war eine Ordaung der Weltgetreidewirtschaft angestrebt worden, durch die man die immer wieder auftretende Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage zu überwinden suchte. Von 1933—35 hatte ein internationales Weizenabkommen mit einem Weltweizenrat in London in Kraft gestanden. Die im Januar 1939 neu begonnenen zwischenstaatlichen Verhandlungen fanden bei Kriegsausbruch ein vorzeitiges Ende, aber schon im Juni 1941 wurden die Verhandlungen in Washington von den Vertretern Argentiniens, Australiens, Kanadas, der Vereinigten Staaten und Großbritanniens wieder aufgenommen. Das Absatzgebiet Europa war infolge der Feindseligkeiten und der Transportschwierigkeiten als Abnehmer von Weizen ausgefallen, und gute Ernten hatten in den vier Weizenüberschußgebieten zu großen Vorräten geführt. Für die unmittelbare Nachkriegszeit sah man einen großen Bedarf an Weizen ohne entsprechende Kaufkraft oder Kompensationskraft der Einfuhrländer voraus. Man glaubte darum, ohne eine gewisse internationale Ordnung in der Weizenproduktion, mit einem neuen Zusammenbruch des Weizenmarktes rechnen zu müssen. Aus solchen Erwägungen heraus entstand schließlich ein Konventionsentwurf für die zukünftige Weltweizenwirtschaft der am internationalen Handel maßgeblich interessierten Länder. Die fünf Staaten unterzeichneten im April 1942 eine Vereinbarung, womit sie einen Teil der Bestimmungen unverzüglich in Kraft setzten ⁹.

⁸ Vergl. League of Nations Studies of Nutrition and National Economic Policy. Food and Welfare, by F. L. Mc Dougall, Geneva Studies, Vol. IX., No. 5. Nov. 1938.

⁹ Auf die wirtschaftliche Tragweite des Weizenabkommens von 1942 sowie auf die Bedeutung solcher Warenabkommen im Hinblick auf die Stabilisierung der Rohstoff-Märkte und -Preise wird in Abschnitt G, 2. Kapitel, Absatz III, näher eingegangen.

Staatliche Planung und Lenkung in der Ernährungswirtschaft

I. Grundsätzliches

Die arbeitsteilige Gesellschaftswirtschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß Produktion und Konsum räumlich und zeitlich getrennt sind und weitgehend unabhängig voneinander vor sich gehen. Zwischen Erzeuger und Verbraucher steht der Markt, auf welchem die Verteilung der Erzeugnisse stattfindet. Nach dem Grundsatz der Arbeitsteilung befaßt sich nur ein beschränkter Teil der Bevölkerung mit der direkten Nahrungsmittelproduktion. Der Verbraucher von Lebensmitteln, der diese nicht selbst erzeugt, verschafft sich durch seine Tätigkeit in irgendeinem Produktionszweig einen Anspruch auf einen Teil des Sozialprodukts, in diesem Falle auf Nahrungsmittel, der in Geld bemessen wird. Der reale Gegenwert der ihm ausbezahlten Geldsumme stellt die Kaufkraft seines Einkommens dar und setzt die Grenzen fest, innerhalb derer jeder Konsument seinen Nahrungsbedarf nach freiem Ermessen befriedigen kann.

Wenn man von Arbeitsteilung spricht, setzt man stillschweigend auch das Vorhandensein einer Arbeitsgemeinschaft voraus. Man nimmt an, daß die Teilung der Arbeit auf einem Grundplan beruht, der die einzelnen Arbeitsvorgänge solchermaßen koordiniert, daß schließlich das von einer Gesellschaft in quantitativer und qualitativer Hinsicht gewünschte Sozialprodukt zustandekommt.

In der freien Marktwirtschaft ist die Lenkung von Produktion und Verbrauch dem freien Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte überlassen. Angebot und Nachfrage eines Gutes bestimmen dessen Preis, und nach diesem Preis richten sich wiederum Produktion und Verbrauch.

Es hat sich gezeigt, daß das freie Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte nicht unbedingt einen reibungslosen Ablauf des Wirtschaftsprozesses zu gewährleisten vermag. Wirtschaftskrisen geringeren und größeren Ausmaßes sind der freien Marktwirtschaft inhärent. Die Regierungen und maßgebenden Stellen trachteten deshalb von jeher danach, den Ablauf des Wirtschaftsprozesses durch eine sinnvolle Wirtschaftspolitik zu beeinflussen. Durch Gesetzesbestimmungen, welche die Handels- und Gewerbe-freiheit weitgehend einschränkten, und besonders durch die Bewirtschaftung¹⁰ der lebensnotwendigen und deshalb volkswirtschaftlich wichtigen Güter

¹⁰ Unter »Bewirtschaftung« wird hier die staatliche Lenkung von Produktion und Verbrauch eines bestimmten Gutes verstanden.

wurde versucht, die konjunkturellen Schwankungen des Wirtschaftsprozesses abzuschwächen und eine gleichmäßige Versorgung mit diesen wichtigen Gütern sicherzustellen. Vor allem in der Ernährungswirtschaft spielte der staatliche Interventionismus oft eine große Rolle. Einerseits war er durch die spezielle wirtschaftliche Bedeutung der Nahrungsmittel bedingt. Andererseits diente er in vielen Ländern dazu, die Landwirtschaft und damit eine gewisse Versorgungsbasis, die man aus politischen Gründen nicht aufgeben wollte, auch unter ungünstigen ökonomischen Verhältnissen zu erhalten. Die Nahrungsmittel stehen unter den Gütern, welche in ihrer Gesamtheit den Lebensstandard und den Wohlstand eines Volkes ausmachen, an erster Stelle. Im Gegensatz zu vielen anderen Bedürfnissen ist der Nahrungsbedarf naturbedingt und muß zwangsläufig und in einem bestimmten Ausmaß befriedigt werden. Die Ernährung steht in engem Zusammenhang mit der Gesundheit. Fehlen die lebenswichtigen Stoffe in der täglichen Nahrung, dann leidet der Organismus Schaden. Verschiedene Krankheiten lassen sich denn auch auf eine mangelhafte Ernährung zurückführen, und Untersuchungen in verschiedenen Gebieten der Erde haben gezeigt, daß auch die Lebensdauer ganz wesentlich von der Ernährungsweise abhängt. Aber nicht nur für das körperliche Wohlergehen ist eine ausreichende Ernährung von Bedeutung. Darüber hinaus wird das gesamte Wirtschaftsleben durch die Aufgaben, welche an die Ernährungswirtschaft gestellt werden, beeinflußt. Die Nahrungsmittel sind nicht »freie Güter«, d. h. sie stehen dem Verbraucher nicht ohne weiteres und nicht in beliebigen Mengen zur Verfügung. Sie sind im Gegenteil nur in knappen Mengen vorrätig und gehören darum zu den Gütern, welche bewirtschaftet werden müssen. Die Art und Weise der Nahrungsmittelbeschaffung hat sich im Laufe der Zeit von Grund auf verändert. Aus einem ursprünglich einfachen Produktionsproblem entwickelte sich das heutige komplizierte Versorgungssystem, das einen ganzen Komplex von Problemen in sich schließt.

Der Hauptzweck der staatlichen Lenkung liegt in der Kontrolle der Lebensmittelpreise. Die Ernährung eines Volkes ist noch nicht sichergestellt dadurch, daß sich Angebot und Nachfrage auf dem Nahrungsmittelmarkt die Waage halten. Neben dem reinen Marktproblem besteht das Preisproblem, dem sowohl ernährungspolitisch wie agrarpolitisch größte Bedeutung zukommt. Die Nahrungsmittelpreise müssen so gestaltet sein, daß sie den Produzenten ein bestimmtes Minimaleinkommen garantieren, das ihnen ermöglicht, die landwirtschaftliche Produktion in einem bestimmten Umfange beizubehalten. Der gesellschaftliche Nahrungsbedarf ist eine relativ unelastische Größe, d. h. er verändert sich nur langfristig; infolgedessen ist es wichtig, daß der Markt regelmäßig und gleichmäßig mit Lebensmitteln beliefert wird. Andererseits dürfen die Lebensmittelpreise eine gewisse Höhe

nicht überschreiten, da dies eine Verteuerung der Lebenshaltung und eine Einschränkung des Nahrungsmittelkonsums bewirken würde. Ein Rückgang des Nahrungsmittelverbrauchs bedeutet für breite Käuferschichten schlechte Ernährung und führt überdies auf dem Wege über eine sinkende Nachfrage zu Absatzstockungen in den Produktionsgebieten. Es ist also gleicherweise im Interesse von Produzenten und Konsumenten, daß ein gerechter Preis gefunden wird, und um diesen festzusetzen und die wirtschaftlichen Voraussetzungen für seine Erhaltung zu schaffen, ist eine vernünftige staatliche Ernährungs- und Agrarpolitik wünschbar ¹¹.

II. Der »New Deal«

Die Erkenntnis, daß die moderne Gesellschaftswirtschaft ein gewisses Maß an staatlicher Lenkung erfordert, setzte sich jedoch in der Wirklichkeit nur schwer durch. Das zeigt am besten das Beispiel des »New Deal« in den Vereinigten Staaten. Im Herbst 1932 wurde Roosevelt auf dem Tiefpunkt der amerikanischen Wirtschaftskrise zum Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt. Er brachte die Idee einer Neuordnung der Wirtschaft mit sich, welche er durch die Gesetzgebung des »New Deal« verwirklichen wollte. Die Idee beruhte auf der Ueberzeugung, daß die freie Privatwirtschaft allein die amerikanische Volkswirtschaft innert nützlicher Frist nicht aus der Depression herausführen könnte. Aber auch auf lange Frist würde die freie Marktwirtschaft nicht imstande sein, die modernen Produktionsmöglichkeiten in vollem Umfange auszuwerten. Man sah voraus, daß infolge der unvermeidlichen Konjunkturschwankungen die Lebensbedingungen der breiten Volksmassen einen auf die Dauer menschlich und politisch untragbaren Grad der Unsicherheit erreichen würden. Dagegen glaubte man, zukünftige Depressionen vermeiden oder doch abschwächen zu können, wenn man der Bundesregierung eine dauernde und gewichtige Lenkungsbefugnis im ganzen Bereiche des Wirtschaftslebens einräumen wollte. An die Stelle der freien Marktwirtschaft sollte also die gelenkte Volkswirtschaft treten, wobei sich die Staatsintervention vor allem auf folgende Ziele zu richten hätte ¹²:

1. Hebung der allgemeinen Kaufkraft und damit der Absatzmöglichkeiten;

¹¹ Infolge der engen Verbundenheit von Ernährungswirtschaft und Gesamtwirtschaft sind natürlich nicht nur die Lebensmittelpreise, sondern auch alle übrigen Preise für eine ausreichende Ernährung von Bedeutung. Es ist darum notwendig, daß sich die staatliche Preiskontrolle auch auf die übrigen Wirtschaftszweige erstreckt.

¹² Vergl. Hans Bachmann, Angelsächsische Vorbereitungen und Pläne für die Nachkriegswirtschaft. Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handelshochschule St. Gallen. Heft 2. St. Gallen 1944, Seite 6.

2. Ausgleich der Einkommensverhältnisse zwischen der Landwirtschaft und der Industrie;
3. Staatliche Arbeitsbeschaffung zur Ueberwindung von Depressionen;
4. Verhinderung planloser Ueberproduktion;
5. Beeinflussung des Kapital- und Kreditstromes;
6. Sicherstellung des Sparkapitals;
7. Sozialversicherung und Sozialfürsorge.

Das Wirtschaftsprogramm des „New Deal“ sah also eine recht weitgehende Kontrolle des Wirtschaftsablaufes durch den Staat vor. Es wurde darum darauf hingewiesen, weil die in diesem Programm enthaltenen wirtschaftspolitischen Ziele später in der Kriegswirtschaft wieder auftauchten und auch bei der Planung der Nachkriegswirtschaft eine wesentliche Rolle spielten. In den Vorkriegsjahren war dieser Wirtschaftspolitik allerdings kein großer Erfolg beschieden. Die Industrie- und Finanzkreise in den Vereinigten Staaten waren zu einer derartigen Umstellung in Gesinnung, Haltung und praktischer Geschäftsgebarung in keiner Weise bereit, und einige der wichtigsten Gesetzesbestimmungen des „New Deal“ mußten in der Folge fallen gelassen werden. Erst unter dem Druck des Krieges wurden einige wichtige Bestimmungen des „New Deal“ zwangsläufig eingeführt. Vor allem hat die staatliche Beteiligung an der Wirtschaft, vornehmlich in der Kriegswirtschaft, in starkem Maße zugenommen. Schätzungen zufolge sollen die Staatsinvestitionen in den Vereinigten Staaten bis Ende 1943 den Betrag von 16 Milliarden Dollar erreicht haben, was ungefähr drei Viertel aller amerikanischen Neuanlagen seit dem Kriege ausmachte¹³. Ein weitgehender Staatsinterventionismus hatte sich zudem breitgemacht, und was die Politik Roosevelts in Friedenszeiten nicht hatte erreichen können, das wurde zum großen Teil, durch die außerordentlichen Verhältnisse des Krieges bedingt, jetzt verwirklicht. Es lag nun der Gedanke nahe, möglichst viele dieser kriegsbedingten Regulierungen in die Nachkriegszeit hinüberzuretten, um den schwerwiegenden Problemen, die man für die ersten Friedensjahre erwartete, erfolgreich begegnen zu können.

III. Wirtschaftslenkung während des Krieges

Bei Ausbruch des zweiten Weltkrieges ging das Interesse an der durch den Völkerbund ins Leben gerufenen internationalen Tätigkeit auf dem Gebiete der Ernährung und Landwirtschaft zunächst verloren. Andere dringendere Probleme standen im Vordergrund. Eine umso größere Aufmerksamkeit schenkte die Kriegswirtschaft in den einzelnen Ländern dem Problem

¹³ Vergl. Hans Bachmann, a. a. O., Seite 10.

der nationalen Ernährung. Wie nie zuvor machte gerade in den Kriegsjahren die Ernährungswissenschaft enorme Fortschritte. Abgeschnitten von Nahrungsmittelzufuhren aus dem Auslande, galt es, durch eine geschickte Agrar- und Ernährungspolitik sowie durch Einsparungen im Verbrauch und durch maximale Ausnützung der vorhandenen Lebensmittelvorräte eine ausreichende Versorgung aller sicherzustellen.

Großbritannien zum Beispiel, dessen Nahrungsmittelimporte stark zurückgegangen waren, verfolgte eine auf Wissenschaft und Erfahrung gegründete Ernährungspolitik. Produktion, Import und Handel wurden von der Regierung streng überwacht. Der zweckmäßigen Einlagerung und Konservierung verderblicher Produkte wurde die größte Aufmerksamkeit geschenkt, und ein durchgreifendes Rationierungssystem sorgte für eine gerechte Verteilung der Nahrungsmittelvorräte. In der Folge gelang es, nicht nur die Gesundheit der ganzen Nation auf einem hohen Niveau zu erhalten, sondern auch die Kindersterblichkeit auf ein Minimum herabzudrücken. Ähnliche Erfolge der Kriegswirtschaft können für andere Länder angeführt werden.

Aber nicht nur innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften wich die freie Marktwirtschaft mehr und mehr einer geregelten, koordinierten Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen. Auch unter sich vereinigten die alliierten Nationen alle ihre Kräfte, um den Krieg möglichst bald siegreich zu Ende zu führen. Gemeinsame Aktionen wurden nicht nur auf politischem, sondern vor allem auch auf wirtschaftlichem Gebiet durchgeführt. Eine besonders intensive Zusammenarbeit bestand zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien. Gemeinsam schufen sie für alle kriegswirtschaftlich wichtigen Wirtschaftszweige und Güter oberste Lenkungsorgane, welche sich aus Vertretern der zuständigen Regierungen zusammensetzten. Deren Aufgabe bestand hauptsächlich in der Beratung der Regierungen, in der Ausarbeitung von Plänen und Empfehlungen für Beschaffung, Erzeugung, Transport und Zuteilung von Produktions- und Verbrauchsgütern. Der »Combined Food Board«, welchem auch Kanada angehörte, war für alle Fragen zuständig, welche mit der Beschaffung und Verteilung von Lebensmitteln sowie von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen und Geräten zusammenhingen; der schon erwähnte Internationale Weizenrat (International Wheat Council) diente der Ueberwachung der Weizen-Erzeugung und -Ausfuhr, der Kontrolle der Weizenpreise und der Bereitstellung von Vorräten für die Kriegsgebiete; der »Combined Raw Materials Board« befaßte sich mit der Verteilung der in den Vereinigten Staaten und England erzeugten Rohmaterialien unter sämtliche verbündeten Länder; der »Combined Production and Resources Board« hatte zur Aufgabe, die Pro-

duktionsprogramme der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Kanadas aufeinander abzustimmen und zu einem einheitlichen Kriegsproduktionsprogramm zu entwickeln; der »Combined Shipping Adjustment Board« regelte die internationale Schifffahrt, und schließlich sorgte ein gemeinsames Kriegsproduktionsamt der Vereinigten Staaten und Kanadas für die gegenseitige Abstimmung der wehrwirtschaftlichen Maßnahmen und für die Koordinierung der Produktion in beiden Ländern.

Auch auf internationalem Boden hoffte man, die durch den Krieg aufgezwungene wirtschaftliche Zusammenarbeit vermittelt Organisationen und Institutionen festigen und in der Nachkriegszeit weiter entwickeln zu können. Besonders die beiden führenden alliierten Nationen, Großbritannien und die Vereinigten Staaten, unternahmen in dieser Hinsicht verschiedene Anstrengungen. In den Vereinigten Staaten bestand ein permanentes Komitee für die Beratung von Nachkriegsfragen, welchem die führenden Männer um Roosevelt angehörten, und in England wurde das Amt eines Ministers für den Wiederaufbau geschaffen. Das »Interallied Committee on Post-War-Requirements« befaßte sich mit der Feststellung des unmittelbaren Nachkriegsbedarfes der alliierten Länder an Lebensmitteln, Rohstoffen und Produktionsmitteln. Noch während des Krieges wurde somit der Grundstein für eine umfassende Planung und Lenkung der internationalen Nachkriegswirtschaft gelegt.

3. KAPITEL

Der Weg zur FAO

I. Die »Atlantic Charter«

Im Sommer 1941 veröffentlichten der Präsident der Vereinigten Staaten und der Premierminister Großbritanniens die sogenannte »Atlantic Charter«, ein Dokument, das im Januar 1942 von allen Vereinigten Nationen bestätigt wurde. Es orientierte die Welt über die allgemeinen Kriegsziele Großbritanniens und der Vereinigten Staaten. Aber auch in wirtschaftlicher Hinsicht war dieses Dokument von Bedeutung. Art. 4 und 5 betreffen die Gestaltung der zukünftigen internationalen Wirtschaft und lauten in deutscher Uebersetzung¹⁴:

Art. 4: Sie (d. h. der Präsident der Vereinigten Staaten und der englische Ministerpräsident) werden sich bemühen, unter Beachtung der be-

¹⁴ Dargestellt und übersetzt durch Hans Bachmann, a. a. O., Seite 28.

stehenden Verpflichtung für alle Staaten, ob groß oder klein, ob Sieger oder Besiegte, zu gleichen Bedingungen den Zugang zum Handel und zu den Rohstoffen der Welt, welche für ihr wirtschaftliches Wohlergehen nötig sind, zu verbessern.

Art. 5: Sie wünschen, auf wirtschaftlichem Gebiet eine volle Zusammenarbeit aller Nationen herbeizuführen zum Zweck, allen bessere Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Sicherheit zu gewährleisten.

Damit hatten die beiden führenden Nationen auf alliierter Seite ihre Bereitschaft erklärt, am Aufbau der Weltwirtschaft während und nach dem Krieg tatkräftig mitzuwirken. Allerdings waren die wirtschaftlichen Programmpunkte so allgemein gehalten und zudem so weit gesteckt, daß ihnen damals nur propagandistischer Wert zugesprochen werden konnte. Es machte den Anschein, daß man das Ideal einer Weltwirtschaft propagierte, ohne zugleich den dazu führenden Weg aufzuzeigen. Es würde hier zu weit führen, alle Anstrengungen zu erwähnen, welche gerade von diesen beiden Mächten im Hinblick auf die Verwirklichung dieses Zieles gemacht wurden¹⁵. Immerhin darf die »Atlantic Charter« als der erste Schritt zur internationalen Verständigung und intensiveren Zusammenarbeit unter den Nationen angesehen werden, und die im vorhergehenden Kapitel angeführten internationalen Organisationen der Kriegswirtschaft sind unmittelbar unter Bezugnahme auf die »Atlantic Charter« geschaffen worden. Dasselbe gilt für das »Nothilfswerk der Vereinigten Nationen«, von dem im folgenden Absatz die Rede sein soll.

II. Die U. N. R. R. A.¹⁶

Im November 1943 schlossen die Vereinigten Nationen ein Abkommen über die Schaffung einer umfassenden Hilfsorganisation, der »United Nations Relief and Rehabilitation Administration« (UNRRA), zum Zwecke der Hilfeleistung an die damals von den Achsenmächten besetzten Gebiete der Alliierten. Die Hilfe sollte sich auf die Sicherstellung der Ernährung, Bekleidung und Behausung, auf die Bekämpfung von Seuchen, auf die Rückführung der Gefangenen und Flüchtlinge und auf die Wiedereingangssetzung der Produktion erstrecken. Es war vorgesehen, das Hilfswerk durch Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten zu finanzieren.

Die UNRRA war als vorübergehende Organisation gedacht, die solange bestehen bleiben sollte, bis der Wiederaufbau der Wirtschaft in den Kriegs-

¹⁵ Eine eingehende Darstellung der angelsächsischen Vorbereitungen und Pläne findet sich bei Hans Bachmann, a. a. O., Seite 9 ff.

¹⁶ The United Nations Relief and Rehabilitation Administration.

gebieten vollzogen sein würde. Sie wurde im gleichen Jahr ins Leben gerufen, in dem in Hot Springs die Internationale Ernährungs- und Landwirtschaftskonferenz darüber beriet, auf welchem Wege die internationale Nahrungsmittelproduktion gehoben und die Bevölkerung der Welt von Hunger und Not befreit werden könnte. Hinsichtlich ihrer Aufgabe kann die UNRRA als unmittelbarer Vorläufer der FAO betrachtet werden; durch kurzfristige Hilfeleistungen trachtete sie danach, das Ernährungsproblem in den Kriegsgebieten zu lösen, eine Aufgabe, die später in vollem Umfange der FAO überbunden wurde.

III. Der Völkerbundsbericht

Im April 1943 veröffentlichte der Völkerbunds Ausschuß für Wirtschaftskrisen in den Vereinigten Staaten unter dem Titel »Uebergang von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft« eine Reihe von Untersuchungsergebnissen¹⁷. Allgemein sollten der zukünftigen Wirtschaftspolitik folgende Ziele gesetzt werden: 1. die Stabilisierung des Wirtschaftsablaufes, 2. die Hebung des Lebensstandards aller Völker und 3. die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Es wurde darauf hingewiesen, daß diese Ziele nur verwirklicht werden können, wenn es gelingt, die Gegensätze im sozialen Leben auszugleichen und die kriegsbedingten zusätzlichen Schwierigkeiten, welche eine rasche Konsolidierung der internationalen Wirtschaft erschweren, zu überwinden. Die hauptsächlichsten wirtschaftlichen Schwierigkeiten sah man in der Verschiebung und Veränderung der Nachfrage, in den nationalen und internationalen Veränderungen der Produktionsverhältnisse, in der Zerstörung von Produktions- und Gebrauchsgütern, in der aufgestauten Nachfrage und Kaufkraft, in neuen hohen Verschuldungen und in einer neuen internationalen Verteilung des Kapitals. Einen wichtigen Beitrag zur Entstehung der FAO leistete der Bericht durch den Hinweis auf die Notwendigkeit von Notmaßnahmen für die Wiederaufrichtung und Ingangsetzung der Produktion in den Kriegsländern, vor allem der landwirtschaftlichen Produktion. Insbesondere wurde der Beibehaltung der nationalen und internationalen Wirtschaftslenkung während der Mangelwirtschaft größte Bedeutung zugemessen. Auf die Bewirtschaftung der wichtigsten landwirtschaftlichen Rohstoffe, vor allem der Nahrungsmittel, glaubte man noch lange nicht verzichten zu können.

IV. Die Konferenz von Hot Springs

Anläßlich einer Pressekonferenz im März 1943 verkündete der amerikanische Präsident, daß demnächst verschiedene Konferenzen stattfinden

¹⁷ The Transition from War to Peace Economy. Princeton, 1943.

würden, um die Bedingungen der internationalen Zusammenarbeit auf den verschiedensten Gebieten festzulegen. Auf Veranlassung der Vereinigten Staaten fand darauf vom 8. Mai bis 3. Juni 1943 in Hot Springs die Internationale Ernährungs- und Landwirtschaftskonferenz statt, wo Vertreter aus 44 Ländern die Nachkriegsprobleme auf dem Gebiet der Ernährung und Landwirtschaft einer eingehenden Prüfung unterzogen¹⁸. Die Aufgabe der Delegierten bestand darin, Bedarf, Erzeugung und Verteilung landwirtschaftlicher Produkte, darunter vor allem der Nahrungsmittel, unter wirtschaftlichem Aspekt und im Hinblick auf die besondere Lage in der unmittelbaren Nachkriegszeit zu studieren. Man war sich der großen Bedeutung einer ausreichenden Ernährung für die Gesundheit und das Wohlergehen eines Volkes bewußt, aber es wurde auch ausdrücklich betont, daß eine richtig funktionierende internationale Nahrungsmittelversorgung nur durch eine enge Zusammenarbeit aller Nationen erreicht werden könnte.

Aus den Beratungen gingen Vorschläge für den Abschluß internationaler Konventionen und Empfehlungen an die Regierungen über die Gestaltung ihrer nationalen Agrar- und Ernährungspolitik hervor. Die Konferenz beschloß, eine Interimskommission zu schaffen, welche diese Empfehlungen ausführen und die aufgezeigten Ziele verfolgen sollte. Das wichtigste Ergebnis aber war die einstimmig angenommene Empfehlung, die Regierungen sollten eine permanente internationale Institution für die Lösung von Fragen der Ernährung und Landwirtschaft schaffen. Mit der Vorbereitung einer solchen Organisation wurde ebenfalls die Interimskommission betraut. In dieser Kommission sollte jedes Land, ungeachtet seiner Größe, durch einen Delegierten vertreten sein. Sie sollte spätestens am 15. Juli 1943 zusammentreten, und ihre Aufgabe sollte darin bestehen, zuhanden der einzelnen Regierungen auszuarbeiten¹⁹:

- a) einen Plan für eine permanente Organisation für das Ernährungswesen und die Landwirtschaft;
- b) eine Erklärung oder Vereinbarung, laut welcher die beteiligten Regierungen die Verpflichtung übernehmen,
 1. den Ernährungs- und Lebensstandard ihrer Völker zu heben,
 2. die Leistungsfähigkeit in der Erzeugung und Verteilung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu erhöhen,

¹⁸ United Nations Conference on Food and Agriculture, held at Hot Springs, California, from 8. V. 43 to 3. VI. 43. Vergl. auch über die Bedeutung dieser Konferenz im Rahmen der internationalen Nachkriegsplanung in der Einleitung, S. IXX.

¹⁹ Final Act and Section Reports. U. S. Government Printing Office, Washington, 1943. Resolution II, 4., a—c.

Die Resolutionen der Konferenz von Hot Springs wurden durch das Schweizerische Institut für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handelshochschule St. Gallen übersetzt und sind dargestellt bei Hans Bachmann, Angelsächsische Vorbereitungen und Pläne für die Nachkriegswirtschaft. St. Gallen 1944. Seiten 128—165.

3. mit den anderen Nationen zu diesem Zweck so weit als möglich zusammenzuarbeiten,
4. den anderen Staaten periodisch durch Vermittlung der permanenten Organisation Bericht zu erstatten über die von ihnen unternommenen Schritte und deren Ergebnisse;
- c) Vorschläge oder Eingaben, welche zur Erreichung des Zieles der Konferenz nötig erscheinen.

Die Kommission sollte auch das Verhältnis der permanenten Organisation zu anderen bereits vorhandenen oder geplanten Institutionen, welche sich mit Fragen der Ernährung und Landwirtschaft oder ihnen verwandten Gebieten befassen, prüfen und Vorschläge für eine wirksame Zusammenarbeit ausarbeiten. Bei der Festsetzung der Aufgaben der Organisation sollten vor allem die folgenden Ziele ins Auge gefaßt werden ²⁰:

- a) die Förderung der wissenschaftlichen, technischen, sozialen und wirtschaftlichen Forschungsarbeit;
- b) die Sammlung und Verbreitung von Informationen sowie Vorkehrungen für den Austausch von Erfahrungen;
- c) Vorschläge an die Regierungen und Behörden in bezug auf:
 1. die Ernährung,
 2. den Verbrauchsstandard von Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen,
 3. die Erzeugung, Verteilung und Konservierung landwirtschaftlicher Erzeugnisse,
 4. die Statistik und die Durchführung wirtschaftlicher Untersuchungen auf dem Gebiete der Landwirtschaft und der Ernährung, unter Berücksichtigung des Verhältnisses der Landwirtschaft zur gesamten Weltwirtschaft,
 5. die Erziehung und Ausbildung im Zusammenhang mit der Ernährung und Landwirtschaft,
 6. das landwirtschaftliche Kreditwesen,
 7. die landwirtschaftlichen Bevölkerungsprobleme und die landwirtschaftliche Arbeiterfrage.

Ferner sollte das Interimskomitee prüfen, ob der permanenten Organisation nicht weitere Aufgaben überbunden werden könnten in bezug auf ²¹:

- a) die Entwicklung der landwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und gegebenenfalls die Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion;

²⁰ Resolutionen von Hot Springs, II. 6., a—c.

²¹ Resolutionen von Hot Springs, II. 7., a—c.

- b) Maßnahmen für die Deckung der bauerlichen Bedürfnisse;
- c) die landwirtschaftliche Genossenschaftsbewegung;
- d) die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden;
- e) andere Gegenstände, über welche die Konferenz Empfehlungen vorlegte.

Die Regierung der Vereinigten Staaten wurde eingeladen, die ihr nötig erscheinenden Maßnahmen zu ergreifen, um die Interimskommission ins Leben zu rufen. Diese sollte in dem Moment zu existieren aufhören, da die permanente Organisation ihre Arbeit aufnehmen würde.

V. Die Gründung der »Food and Agriculture Organization«

Im Juli 1943 trat die Interimskommission in Washington zusammen. Vertreter von 44 Nationen schufen in zwölfmonatiger Arbeit unter Mithilfe zahlreicher Experten und nach Konsultierung anderer Organisationen ein Projekt für eine internationale permanente Organisation auf dem Gebiet der Ernährung und Landwirtschaft²². Diese sollte ihre Tätigkeit offiziell beginnen, sobald mindestens 20 Mitgliedstaaten die ausgearbeitete Verfassung unterzeichnet hätten.

Am 1. August 1945 wurde den Vereinigten Nationen der Entwurf zur Verfassung der FAO²³ unterbreitet, und am 16. Oktober 1945 wurde diese anlässlich der Eröffnungssitzung der FAO in Quebec von 30 Staaten unterzeichnet. So kam das in Hot Springs begonnene und über zwei Jahre in Washington fortgesetzte Werk zu einem Abschluß, und die Arbeit der FAO begann. Bis zum Abschluß dieser ersten Tagung unterzeichneten weitere 12 Staaten die Verfassung, sodaß diese erste nach dem Krieg neu geschaffene internationale Organisation schließlich folgende 42 Mitglieder zählte:

Australien	Dominik. Republik	Irak
Belgien	Ecuador	Island
Bolivien	Aegypten	Jugoslawien
Brasilien	Frankreich	Libanon
Canada	Griechenland	Liberia
Chile	Großbritannien	Luxemburg
China	Guatemala	Mexico
Columbien	Haiti	Neuseeland
Cuba	Honduras	Nicaragua
Dänemark	Indien	Niederlande

²² United Nations Interim Commission on Food and Agriculture. Five Technical Reports on Food and Agriculture. Washington, August 20, 1945.

²³ Constitution of the Food and Agriculture Organization of the United Nations. Report of the First Session of the Conference. Washington, January 1946, p. 84—89.

Norwegen	Philippinen	Tschechoslowakei
Panama	Polen	Uruguay
Paraguay	Syrien	Venezuela
Peru	Südafrikanische Union	Vereinigte Staaten

Rußland trat als einzige Großmacht der Vereinigten Nationen der FAO nicht bei.

Argentinien, ein ausgesprochenes Agrarland und landwirtschaftliches Ueberschußgebiet, hatte während des Krieges große Anstrengungen unternommen, um seine nationale Wirtschaft zu intensivieren und zu industrialisieren. Dank seiner starken Position als Anbieter auf dem internationalen Rohstoffmarkt war es ihm gelungen, hohe Ausfuhrpreise zu erzielen und große Kapitalreserven zu bilden. Sein ausgewiesener Goldbestand war zum Beispiel von 353 Millionen Dollar Ende 1940 auf 1351 Millionen Dollar Ende 1945 angestiegen²⁴. Es befürchtete, als Mitglied der FAO zu große Konzessionen machen zu müssen, hauptsächlich in bezug auf die Festsetzung der Exportpreise, und es zog darum vor, seine eigene Politik weiter zu verfolgen.

²⁴ Vergl. die statistische Darstellung über die Zunahme der Goldvorräte in den Südamerikanischen Ländern. »National-Zeitung«, Nr. 551, Basel, 28. XI. 1946. Tabelle XXVIII, Seite 177.

ZWEITER TEIL:

ORGANISATION
DER
FAO

Zweiter Teil: *Organisation der FAO*

	Seite
I. Rechtsstellung der FAO	25
II. Mitgliedschaft	25
III. Der organische Aufbau der FAO	26
1. Die Konferenz	26
2. Das Exekutivkomitee	26
3. Andere Komitees und Konferenzen	26
4. Der Generaldirektor	27
5. Der Stab der FAO	27
6. Regionale und Verbindungsbureaux	27
IV. Die Finanzierung	28

I. Rechtsstellung der FAO

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinigten Nationen (im folgenden »Organisation« genannt) ist ihrer Rechtsstellung nach eine iuristische Person. Als solche kann sie jede Rechtshandlung ausführen, die ihrem Ziel angemessen ist, sofern diese die der Organisation durch die Verfassung¹ zugestandenen Befugnisse nicht überschreitet.

II. Mitgliedschaft

Es werden ursprüngliche und andere Mitglieder unterschieden. Ursprüngliche Mitglieder können die folgenden Staaten werden²:

Aegypten	Frankreich	Niederlande
Aethiopien	Griechenland	Norwegen
Australien	Guatemala	Panama
Belgien	Haiti	Paraguay
Bolivien	Honduras	Peru
Brasilien	Indien	Philippinen
Canada	Irak	Polen
Chile	Iran	Salvador
China	Island	Südafrikanische Union
Columbien	Jugoslawien	Tschechoslowakei
Costa Rica	Liberia	Uruguay
Cuba	Luxemburg	U. d. S. S. R.
Dänemark	Mexico	Venezuela
Dominikan. Republik	Neuseeland	Vereinigtes Königreich
Ecuador	Nicaragua	Vereinigte Staaten

Es können aber auch weitere Staaten nach Annahme der Verfassung in die Organisation aufgenommen werden, sofern zwei Drittel aller Mitglieder den Beitritt gutheißen³. Jeder Mitgliedstaat kann nach Ablauf von vier Jahren, vom Datum seiner Annahme der Verfassung an gerechnet, jederzeit den Austritt aus der Organisation bekanntgeben. Der effektive Austritt erfolgt ein Jahr nach dieser Bekanntgabe^{3a}.

¹ Die Verfassung der FAO wird im Folgenden nur auszugsweise und ohne Berücksichtigung der Reihenfolge der Artikel wiedergegeben. Der Wortlaut der Verfassung findet sich im Anhang, Seite 149, übersetzt in die deutsche Sprache und entstammt der »Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zur Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinigten Nationen« vom 19. November 1946, Seite 20–29.

² Constitution of the FAO. Annex I.

³ Constitution of the FAO. Art. II, 2.

^{3a} Constitution of the FAO. Art. XIX.

III. Der Organische Aufbau der FAO

1. Die Konferenz

Sie ist das oberste Organ der Organisation und bestimmt als solches deren Politik, genehmigt deren Budget, setzt die Jahresbeiträge der Mitgliedstaaten fest und unterbreitet den Mitgliedstaaten Empfehlungen über Fragen der Ernährung und Landwirtschaft. Bei ihr sind alle der Organisation zustehenden wichtigen Befugnisse konzentriert. Jedes Mitgliedland besitzt einen Vertreter in der Konferenz und verfügt, ungeachtet seiner Größe, über nur eine Stimme. Abgesehen von Ausnahmefällen, faßt die Konferenz ihre Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit⁴.

Die Konferenz tritt jährlich mindestens einmal zusammen⁵. Zu den regulären Tagungen, welche am Sitze der Organisation stattfinden sollen, werden die Mitgliedstaaten durch den Generaldirektor (siehe unten) aufgeboten. Außerordentliche Tagungen können durch das Exekutivkomitee (siehe unten) oder durch einen Drittel sämtlicher Mitgliedstaaten verlangt werden⁶. Zwischen den einzelnen Sessionen wird die Konferenz durch das von ihr ernannte Exekutivkomitee vertreten.

2. Das Exekutivkomitee

Als ausführendes Organ der Organisation ist das Exekutivkomitee dadurch gekennzeichnet, daß seine Befugnisse nicht in der Verfassung umschrieben sind, sondern ihm von der Konferenz übertragen werden, besonders aber auch dadurch, daß die Konferenz die Mitglieder des Exekutivkomitees persönlich und nicht als Vertreter der einzelnen Regierungen wählt⁷. Diese Delegierten üben also ihre Funktionen in eigenem Namen und nicht im Auftrag ihrer Regierungen aus. Dadurch ist Gewähr geboten, daß ein unabhängiges internationales Organ geschaffen werden kann, das sich aus besonders qualifizierten Fachleuten zusammensetzt, die ohne Rücksicht auf ihre Regierungen zu den aufgeworfenen Problemen Stellung beziehen können. Das Exekutivkomitee soll mindestens 9, aber nicht mehr als 15 Mitglieder umfassen, die durch ihre Erfahrung in der Verwaltung oder durch andere besondere Eigenschaften hervorstechen und befähigt sind, zur Erreichung der Ziele der FAO beizutragen⁸.

3. Andere Komitees und Konferenzen

Zur Prüfung spezieller Fragen kann die Konferenz technische und regionale Komitees einsetzen. Ebenso kann sie außerordentliche Konferen-

⁴ Constitution of the FAO. Art. III, 8.

⁵ Constitution of the FAO. Art. III, 6.

⁶ Rules of Procedure of the FAO. Rule I, 2.

⁷ Constitution of the FAO. Art. V, 4.

⁸ Constitution of the FAO. Art. V, 1.

zen einberufen und dafür sorgen, daß nationale und internationale Institutionen, die sich mit der Ernährung und Landwirtschaft befassen, daran teilnehmen⁹.

4. Der Generaldirektor

Die Konferenz ernennt einen Generaldirektor, der Vollmachten und volle Autorität zur selbständigen Leitung der Arbeiten der Organisation besitzt¹⁰. Als Vorsteher des Sekretariates, dessen Personal er selbständig ernennt, vermag er die Arbeit der Organisation maßgeblich zu beeinflussen. Es obliegt ihm die Pflicht, die bei der Organisation eingehenden Berichte und Mitteilungen der Mitgliedstaaten mit Erläuterungen zu versehen und sie vor die Konferenz zu bringen¹¹.

Zu Beginn jedes Finanzjahres unterbreitet er der Konferenz das jährliche Budget¹². Er selbst nimmt an den Sitzungen der Konferenz und des Exekutivkomitees ohne Stimmrecht teil¹³.

5. Der Stab der FAO

Das Personal der Organisation ist dem Generaldirektor verantwortlich. Seine Aufgaben sind ausschließlich internationaler Natur; es darf keine Instruktionen über die Ausübung seiner Aufgaben von irgendeiner außerhalb der Organisation stehenden Autorität einholen oder entgegennehmen¹⁴. Der Stab der FAO zählte im Jahre 1948 über 500 Mitarbeiter. Dem Generaldirektor waren damals folgende erste Funktionäre unterstellt:

1. ein persönlicher Berater,
2. ein Spezialberater für Europa,
3. ein Spezialberater für den mittleren Osten,
4. ein Spezialberater für China.

Den sieben Abteilungen des Stabes stehen je ein Direktor für Landwirtschaft, Wirtschaft und Statistik, Fischerei, Forstwirtschaft, Ernährung, Administration und Information vor.

6. Regionale und Verbindungsbureaux

Mit Zustimmung der Konferenz kann der Generaldirektor regionale bureaux schaffen, wenn ihm dies für die Durchführung seiner Aufgabe förderlich erscheint¹⁵.

⁹ Constitution of the FAO. Art. VI, 1—2.

¹⁰ Constitution of the FAO. Art. VII, 1—2.

¹¹ Rules of Procedure of the FAO. Rule IV, 2.

¹² Constitution of the FAO. Art. XVIII, 1.

¹³ Constitution of the FAO. Art. VII, 3.

¹⁴ Constitution of the FAO. Art. VIII, 2.

¹⁵ Constitution of the FAO. Art. X, 1—2.

IV. Die Finanzierung

Das Budget der Organisation ist für die ersten fünf Jahre auf fünf Millionen amerikanische Dollars pro Jahr beschränkt. Für die Deckung der Ausgaben müssen die Mitglieder durch Beiträge aufkommen, die nach einem jeweils durch die Konferenz zu bestimmenden Schlüssel festgesetzt werden. Dieser Verteilungsschlüssel berücksichtigt verschiedene Faktoren, vor allem die Bevölkerungsgröße und das Volkseinkommen. Das provisorische Budget für das erste Finanzjahr (16. Oktober 1945—30. Juni 1946) belief sich auf 2,5 Millionen Dollars, für die zweite Finanzperiode (1. Juli 1946—30. Juni 1947) auf 5 Millionen Dollars.

In großen Zügen sah das Budget für diese beiden ersten Finanzjahre folgendermaßen aus¹⁶:

Tafel IV. *Budget und Beiträge der Mitgliedstaaten für die beiden ersten Finanzperioden.*

	1. Finanzperiode 16. Okt. 45 bis 30. Juni 46	2. Finanzperiode 1. Juli 46 bis 30. Juni 47
	in amerikan. Dollars	
1. Einnahmen (geschätzt)		
Beiträge der Mitglieder	2 500 000	5 000 000
Nicht erhobene Beiträge	262 750	805 000
Total	2 237 250	4 195 000
2. Abzüge		
Kosten der Interimskommission bis 30. Sept. 45	267 554	
Mutmaßl. Ausgaben der Interimskommission bis 16. Okt. 45	15 000	
Rückvergütung zu hoher Beiträge in der 1. Finanzperiode		6 000
Total	1 954 696	4 189 000
3. Ausgaben (geschätzt)		
Kosten der Konferenz, Komitees	345 000	430 000
Missionen, Pläne, Projekte	125 000	475 000
Saläre	571 000	1 487 000
Reisespesen	120 000	335 000
Pensionen und Versicherungen	67 000	175 000
Verwaltungsausgaben	160 000	728 000
Verschiedenes, Unvorhergesehenes	100 000	200 000
Total	1 488 000	3 830 000
Uebertragung in »Working Capital Fund«	466 696	359 000
Total	1 954 696	4 189 000

¹⁶ Vergl. Budget and Contributions for the First and Second Financial Years. Report of the First Session of the Conference. Washington, January 1946. Table 1, p. 58.

Tabelle V. Die Beiträge der Mitgliedländer in prozentualen und absoluten Werten in den ersten zwei Jahren.¹⁷

I. Mitgliedländer	Beiträge			
	1. Jahr	2. Jahr	1. Jahr	2. Jahr
	%	\$	%	\$
Australien	3,33	83 250	2,50	125 000
Belgien	1,28	32 000	1,41	70 500
Bolivien	0,29	7 250	0,22	11 000
Brasilien	3,46	86 500	2,60	130 000
Canada	5,06	126 500	3,80	190 000
China	6,50	162 500	6,50	325 000
Columbien	0,71	17 750	0,53	26 500
Chile	1,15	28 750	0,86	43 000
Cuba	0,71	17 750	0,53	26 500
Tschechoslowakei	1,40	35 000	1,54	77 000
Dänemark	0,62	15 500	0,68	34 000
Dominikanische Republik	0,05	1 250	0,05	2 500
Ecuador	0,05	1 250	0,05	2 500
Aegypten	1,73	43 250	1,30	65 000
Frankreich	5,69	142 250	5,69	284 500
Griechenland	0,38	9 500	0,42	21 000
Guatemala	0,05	1 250	0,05	2 500
Haiti	0,05	1 250	0,05	2 500
Honduras	0,05	1 250	0,05	2 500
Island	0,05	1 250	0,05	2 500
Indien	4,25	106 250	4,67	233 500
Irak	0,44	11 000	0,33	16 500
Libanon	0,05	1 250	0,05	2 500
Liberia	0,05	1 250	0,05	2 500
Luxemburg	0,05	1 250	0,05	2 500
Mexiko	1,87	46 750	1,40	70 000
Niederlande	1,38	34 500	1,52	76 000
Neuseeland	1,15	28 750	0,86	43 000
Nicaragua	0,05	1 250	0,05	2 500
Norwegen	0,62	15 500	0,68	34 000
Panama	0,05	1 250	0,05	2 500
Paraguay	0,05	1 250	0,05	2 500
Peru	0,71	17 750	0,53	26 500
Philippinen	0,25	6 250	0,27	13 500
Polen	1,19	29 750	1,31	65 500
Syrien	0,20	5 000	0,20	10 000
Südafrikanische Union	2,31	57 750	1,73	86 500
Vereinigtes Königreich	15,00	375 000	15,00	750 000
Vereinigte Staaten	25,00	625 000	25,00	1 250 000
Venezuela	0,58	14 500	0,44	22 000
Jugoslawien	0,71	17 750	0,78	39 000
Total	88,57	2 214 250	83,90	4 195 000

¹⁷ First and Second Year Contributions. Report of the First Session of the Conference. Washington, January 1946. Table 3/4, pp. 60/61.

	Beiträge			
	1. Jahr	2. Jahr	1. Jahr	2. Jahr
	°/o	°/o	\$	\$
Beiträge der Mitgliedländer	88,57	83,90	2 214 250	4 195 000
II. Voraussichtliche Beiträge neuer Mitglieder:				
Costa Rica	0,05	0,05	1 250	2 500
El Salvador	0,05	0,05	1 250	2 500
Aethiopien	0,29	0,22	7 250	11 000
Iran	0,71	0,53	17 750	26 500
U. S. S. R.	8,00	10,00	200 000	500 000
Uruguay	0,58	0,44	14 500	22 000
III. Andere neue Mitglieder .	1,75	4,81	43 750	240 500
Schluß-Total	100,00	100,00	2 500 000	5 000 000

DRITTER THEIL:

AUFGABE
DER
FAO

Dritter Teil: Aufgabe der FAO

	Seite
Grundsätzliches	33
<i>Abschnitt A: Ziel der FAO</i>	34
1. Kapitel: Hebung des Lebensstandards	34
2. Kapitel: Hebung des Ernährungsstandards	35
<i>Abschnitt B: Die internationale Ernährungslage</i>	39
1. Kapitel: Der Nahrungsmittelkonsum	39
2. Kapitel: Der Nahrungsmittelbedarf der Welt	45
3. Kapitel: Die Nahrungsmittelproduktion der Welt	53
<i>Abschnitt C: Möglichkeiten der Lösung des natürlichen Produktionsproblems</i>	57
1. Kapitel: Möglichkeiten der Gewinnung von Neuland	57
2. Kapitel: Möglichkeiten der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion	63
3. Kapitel: Beschaffung von Düngemitteln	67
<i>Abschnitt D: Voraussetzungen einer richtig funktionierenden internationalen Ernährungswirtschaft</i>	70
1. Kapitel: Internationale Arbeitsteilung	70
2. Kapitel: Ueberwindung der Mangelwirtschaft	73
3. Kapitel: Internationale Sicherheit	76
4. Kapitel: Langfristiges Agrarprogramm	77
5. Kapitel: Inneres Gleichgewicht der nationalen Wirtschaften	86
6. Kapitel: Außeres Gleichgewicht der nationalen Wirtschaften	88
<i>Abschnitt E: Die wirtschaftliche Entwicklung der zurückgebliebenen Lgnder</i>	90
1. Kapitel: Kennzeichen der zurückgebliebenen Wirtschaft	90
2. Kapitel: Die Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgebliebener Länd- der für die Weltwirtschaft	91
3. Kapitel: Das Beschäftigungsproblem in den zurückgebliebenen Ländern	93
4. Kapitel: Die Industrialisierung der Agrarländer	97
5. Kapitel: Die Auswirkungen der Industrialisierung der Agrarländer auf die Industrie- Exportstaaten und auf die gesamte internationale Wirtschaft	103
<i>Abschnitt F: Nationale Politik zur Verbesserung der Versorgung mit Nahrungsmitteln</i>	108
1. Kapitel: Einkommens- und Preispolitik	109
2. Kapitel: Die Aufgabe der Sozialpolitik	117
<i>Abschnitt G: Internationale Politik zur Verbesserung der Verteilung landwirtschaft- licher Erzeugnisse</i>	119
1. Kapitel: Verbesserung der Absatzverhältnisse für landwirtschaftliche Produkte	119
2. Kapitel: Langfristige Regulierung des internationalen Agrarmarktes durch Waren- abkommen	121
3. Kapitel: Kurzfristige Regulierung des internationalen Agrarmarktes	128
4. Kapitel: Der Plan eines »World Food Board« (Orr-Plan)	133
5. Kapitel: Der Welternährungsrat (World Food Council)	139
Schlußwort	141
Anhang: Die Verfassung der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Ver- einigten Nationen	149

Grundsätzliches

Um die Aufgabe der Internationalen Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation charakterisieren zu können, muß man nach den Faktoren fragen, welche sie maßgeblich beeinflussen, also nach dem Ziel dieser Organisation, nach der Ausgangslage, welche sich in den tatsächlichen Verhältnissen in der Ernährung und Landwirtschaft zeigt, und schließlich nach den verschiedenen Problemen und Problemkomplexen, die es auf dem Weg von der Ausgangssituation bis zum erstrebten Ziel zu lösen gibt.

Aus der Ausgangslage und dem Ziel ergibt sich die Grundaufgabe der FAO, die darin besteht, die Nahrungsmittelproduktion zu heben, die Produktivität in der Landwirtschaft zu steigern, die Kaufkraft nach Nahrungsmitteln zu vergrößern, um auf diesem Wege den Ernährungsstandard zu heben und die Lebensbedingungen der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu verbessern. Wie aber kann die FAO diesen Forderungen der Nachkriegswirtschaft entsprechen? Welches sind die spezifischen Teilaufgaben, die sich im Hinblick auf die verschiedenartigen Probleme stellen? Es sind also drittens die Probleme der Ernährung und Landwirtschaft, und zwar nationale und internationale Probleme, welche in ihrer Gesamtheit den eigentlichen Aufgabenkreis der FAO ausmachen. Aus dem Gesagten ergibt sich zwangsläufig die Art und Weise, in der dieser dritte Teil der Dissertation behandelt werden muß. In einem ersten Abschnitt sollen die Zielsetzungen der Organisation behandelt werden. In einem zweiten Abschnitt werden die tatsächlichen Verhältnisse in der Ernährung und Landwirtschaft, so wie sie sich bei Ende des Krieges zeigten, zur Darstellung gelangen. Schließlich wird in mehreren Abschnitten auf die Probleme eingetreten, zu deren Lösung die FAO ins Leben gerufen wurde.

Ziel der FAO

I. KAPITEL

Hebung des Lebensstandards

Wenn man die Empfehlungen der verschiedenen Konferenzen, die sich mit der Planung der Nachkriegswirtschaft befaßten, verfolgt, so erkennt man überall ein gemeinsames Ziel. Es geht letzten Endes immer darum, den Lebensstandard zu heben und den Menschen ein angenehmeres, freieres und sorgloseres Dasein zu verschaffen. Mit keinem anderen Schlagwort hätten die Gemüter der ganzen Menschheit in solchem Maße entflammt werden können, wie gerade mit dem Slogan: »Freedom from Want«! Zwei Weltkriege und die große Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre trugen die Schuld daran, daß große Teile der heutigen Weltbevölkerung ihre elementarsten Bedürfnisse niemals ausreichend befriedigen konnten. Die große Masse der Menschheit lebte in ständiger Furcht vor Arbeitslosigkeit, Hunger und wirtschaftlicher Notlage. Für einen hungrigen Menschen aber klingt kein Versprechen verheißungsvoller, als dasjenige auf ausreichende Nahrung, und für kein anderes Ziel setzt er sich mit größerem Elan ein, als gerade dafür, sich und seine Angehörigen mit den notwendigsten Gütern reichlich zu versorgen.

Den nüchternen und sachlichen Beobachter macht dieses Versprechen auf »Befreiung vom Mangel« auf den ersten Blick stutzig, denn es erinnert allzusehr an einige phantastische Versuche früherer Zeit, dem Menschen die Sorge um das tägliche Brot abzunehmen und das Paradies auf Erden zu schaffen. Es ist jedoch offensichtlich, daß keiner der führenden Wirtschaftspolitiker der Kriegszeit je daran dachte, die Menschheit mit einem solch weitgehenden und uneinlösbaren Versprechen über die Wirklichkeit hinwegzutäuschen. Ein derartiges Programm würde jeglicher solider Grundlage entbehren, und sein Ziel müßte von vornherein als utopisch und damit als unerreichbar beurteilt werden. Eine »Befreiung vom Mangel« kann nur relativ gemeint sein, und es ist darum notwendig, ihre Tragweite festzustellen.

Es ist offensichtlich, daß es in einer Welt mit relativ hohem Lebensstandard noch immer unbefriedigte Bedürfnisse geben wird. Diese erfahren jedoch mit zunehmendem Wohlstand der Bevölkerung eine Verän-

derung in dem Sinne, daß ihre Dringlichkeit zurückgeht. Darin besteht ein wichtiges Ziel im Programm der Nachkriegswirtschaft. Das Lebenshaltungsniveau aller Volksschichten soll so weit gehoben werden, daß die dringlichsten Bedürfnisse wie der Nahrungsbedarf, der Kleidungs- und Wohnbedarf in ausreichendem Maße befriedigt werden können. Nach und nach sollen dann auch die weiteren Etappenziele, nämlich die Befriedigung weniger dringlicher Bedürfnisse, erreicht werden. Es wird also immer Güter geben, die nicht allen Konsumenten zugänglich gemacht werden können. Darunter fallen vor allem teure Luxusgüter, die entweder nicht ein dringliches Bedürfnis befriedigen, oder leicht durch ein wohlfeileres und oft qualitativ ebenbürtiges Produkt ersetzt werden können¹. Sie bleiben solchen Käuferschichten vorbehalten, die über die erforderliche Kaufkraft verfügen und willens sind, den Mehraufwand zu machen.

Unter »Hebung des Lebensstandards« hat man also in erster Linie die ausreichende Befriedigung der dringlichsten menschlichen Bedürfnisse und darüber hinaus die möglichst weitgehende Versorgung mit allen anderen Gütern materieller und immaterieller Natur, welche dazu dienen können, das Leben angenehmer und inhaltsreicher zu gestalten, zu verstehen.

II. KAPITEL

Hebung des Ernährungsstandards

Zu den dringlichsten Bedürfnissen gehört in erster Linie der Nahrungsbedarf. Die Sicherstellung einer ausreichenden Ernährung, mit anderen Worten die Garantierung eines minimalen Ernährungsstandards, bildet deshalb das erste Ziel auf dem Wege zu einem höheren Lebensstandard. Die Ernährungs- und Landwirtschaftskonferenz von Hot Springs hatte sich mit den nationalen und internationalen Problemen der Ernährung und Landwirtschaft befaßt und war zum Schluß gekommen, daß eine ausreichende Ernährung aller Menschen durchaus erreichbar ist, daß sie aber nur durch intensive Zusammenarbeit aller Nationen auf wirtschaftlichem und besonders auf agrarwirtschaftlichem Gebiet verwirklicht werden kann. Die Völker sind ernährungswirtschaftlich zum Teil dermaßen verflochten, daß eine nationale Ernährungs- und Agrarpolitik nur von Erfolg gekrönt sein kann, wenn sie sich in den Rahmen eines internationalen Ernährungsprogrammes einspannen läßt. Um eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zu gewährleisten,

¹ Man denke zum Beispiel an Delikatessen, welche natürlich den Nahrungsbedarf hinlänglich befriedigen, aber sehr leicht durch wohlfeilere Produkte ersetzt werden können. Solche »nicht dringlichen Bedürfnisse« fallen unter den Begriff »Wahlbedarf« und sind zu unterscheiden vom »Zwangsbedarf«. Ueber die gegenseitige Abgrenzung dieser beiden Bedarfskategorien soll später gesprochen werden. Vergl. Abschn. B, 2. Kap., Abs. I, Seite 45.

empfohl die Konferenz den Zusammenschluß aller Nationen in einer permanenten Organisation².

Die Konferenz, die von den Untersuchungsergebnissen der verschiedenen Unterausschüsse Kenntnis genommen hatte, war tief beeindruckt von der großen Bedeutung, welche einer ausreichenden Ernährung für die Erhaltung der Gesundheit und für das gesamte Wirtschaftsleben zukommt, und gab einleitend zu ihren Resolutionen folgende für die gesamte Tätigkeit der FAO wichtige Erklärung ab:

Erklärung

»Die Konferenz, welche mitten im größten Kriege aller Zeiten zusammengetreten ist, hat im vollen Vertrauen auf den Endsieg die Weltprobleme der Ernährung und der Landwirtschaft untersucht und gibt ihrer Ueberzeugung Ausdruck, daß heute die Befreiung vom Mangel an Nahrungsmitteln zum Wohl der Gesundheit und der Stärke aller Völker erreicht werden kann.

1. Die erste Aufgabe besteht darin, den Krieg zu gewinnen und Millionen von Menschen von der Tyrannei und vom Hunger zu befreien. In der Periode des scharfen Mangels unmittelbar nach dem Kriege läßt sich die Befreiung vom Hunger nur mittels sofortiger übereinstimmender Maßnahmen erreichen, welche Einsparungen im Verbrauch, die Erhöhung der Erzeugung und die bestmögliche Verteilung bezwecken.
2. Nachher müssen wir unsere Anstrengungen gleicherweise vereinen, um die Freiheit von Furcht und die Freiheit von Not zu gewinnen und zu erhalten. Die eine kann nicht ohne die andere verwirklicht werden.

² *Resolutionen der Konferenz von Hot Springs, Abschnitt II, 1.—2.:*

- »1. Die Befreiung von Not ist schwierig zu erreichen, wenn die gleichgesinnten Völker nicht Maßnahmen treffen, um die Erzeugung auszudehnen und zu verbessern, den Beschäftigungsgrad zu erhöhen, den Verbrauch zu vergrößern und dem internationalen Handel mehr Freiheit zu geben.
2. Die erfolgreiche Durchführung der Empfehlungen der Konferenz in bezug auf die Erzeugung, Verteilung und den Verbrauch von Nahrungsmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen wird in der Nachkriegszeit die wichtigste Voraussetzung für die Befreiung von Not darstellen und verlangt von den hier vertretenen Regierungen und Behörden die Schaffung einer permanenten Organisation auf dem Gebiete der Ernährung und Landwirtschaft.«

Die Konferenz empfiehlt:

- »1. Die hier vertretenen Regierungen und Behörden übernehmen in einer formellen Erklärung oder Vereinbarung gegenüber ihren Völkern und untereinander die Verpflichtung, inskünftig zusammenzuarbeiten, um den Ernährungs- und Lebensstandard ihrer Völker zu heben und einander über die erreichten Fortschritte zu informieren.
2. Die hier vertretenen Regierungen und Behörden schaffen eine permanente Organisation für das Ernährungswesen und die Landwirtschaft.«

3. Es hat nie genug Nahrungsmittel für eine gesunde Ernährung aller Menschen gegeben. Dies läßt sich schwer weder durch Unwissenheit noch durch die Kargheit der Natur rechtfertigen. Die Erzeugung von Nahrungsmitteln muß stark ausgedehnt werden; wir kennen heute die Mittel, um dies zu erreichen. Es verlangt Erfindungsgabe und den festen Willen der Regierungen und der Völker, unser Wissen und Können tatsächlich einzusetzen.
4. Die wichtigste Ursache von Hunger und Unterernährung ist die Armut. Es ist zwecklos, mehr Nahrungsmittel zu erzeugen, wenn die Menschen und Völker sie nicht kaufen können. Die Wirtschaft der ganzen Welt muß ausgeweitet werden, damit sich genügend Kaufkraft bildet, um für alle eine ausreichende Verpflegung sicherzustellen. Mit Vollbeschäftigung in allen Ländern, mit größerer industrieller Produktion, mit der Ausschaltung aller Ausbeutung, mit einem wachsenden Warenverkehr innerhalb und zwischen den einzelnen Ländern, mit einer vernünftigen Lenkung der nationalen und internationalen Kapitalanlagen und Währungen und einem dauernden nationalen und internationalen wirtschaftlichen Gleichgewicht können die Nahrungsmittel, welche produziert werden, allen Völkern zukommen.
5. Jede Nation ist in erster Linie selbst dafür verantwortlich, daß ihr Volk die Nahrungsmittel erhält, welche es für sein Leben und seine Gesundheit benötigt; die Maßnahmen hierfür sind Sache der einzelnen Nation. Aber jede einzelne Nation kann dieses Ziel nur erreichen, wenn alle zusammenarbeiten.
6. Wir empfehlen unseren Regierungen und Behörden die Ueberprüfung und Annahme der Ergebnisse und Vorschläge dieser Konferenz und dringen auf eine baldige gemeinsame Besprechung der verwandten Fragen, welche außerhalb des Rahmens der Konferenz fallen.
7. Mit den ersten Maßnahmen zur Sicherung der Freiheit von Hunger darf nicht bis zur endgültigen Lösung aller übrigen Fragen zugewartet werden. Jeder Fortschritt in einer Richtung unterstützt und beschleunigt den Fortschritt in anderen Richtungen. Bereits begonnene Unternehmungen müssen fortgesetzt werden. Die entscheidenden Schritte werden erst nach dem Kriege geschehen können. Aber es gilt, sich jetzt darauf vorzubereiten.«

Die Hebung des Ernährungsstandards stellt das allgemeine Ziel der FAO dar und umfaßt einen ganzen Komplex von Problemen, deren Lösung niemals Sache der FAO allein sein kann. Die spezifische Aufgabe dieser Organisation und ihre beiden Hauptziele gehen aber schon aus dieser Erklärung hervor, nämlich die Ueberwindung des allgemeinen Mangels an

Nahrungsmitteln und anderen landwirtschaftlichen Produkten in der unmittelbaren Nachkriegszeit, und die langfristige Abstimmung von Angebot und Nachfrage in der internationalen Ernährungswirtschaft auf einem Niveau, das eine ausreichende Ernährung aller Völker und Volksschichten garantiert. Während in der unmittelbaren Nachkriegszeit, wie sich noch zeigen wird, kurzfristige Hilfsmaßnahmen zugunsten der durch den Krieg betroffenen Länder als notwendig erachtet wurden, sollte nach Ueberwindung der kriegsbedingten außerordentlichen Verhältnisse eine weitgehende Planung der Ernährungswirtschaft auf internationaler Basis durchgeführt werden. Der Aufgabenkreis der FAO umfaßt nun vor allem diese langfristigen Probleme. Die Empfehlungen von Hot Springs richten sich denn auch größtenteils auf die Gestaltung der landwirtschaftlichen Produktion in den Industrie- und Rohstoffländern auf lange Sicht, auf gemeinsame Maßnahmen zur Steigerung des Verbrauchs von Nahrungsmitteln in allen Ländern, vor allem aber in den überbevölkerten Agrargebieten des mittleren und fernen Ostens, und schließlich auf den internationalen Handel mit landwirtschaftlichen Produkten, insbesondere auf den Wirtschaftsverkehr zwischen den Agrarländern und den Industriegebieten.

Hinsichtlich der Durchführung gemeinsamer Maßnahmen muß darauf hingewiesen werden, daß die einzelnen Mitglieder zu keinem bestimmten Verhalten veranlaßt oder gar gezwungen werden können. Die FAO ist also eine Organisation mit einem gemeinsamen Ziel, aber ohne zentrale Gewalt. Da sie aber nur Erfolg haben kann, wenn Richtlinien und Pläne aufgestellt werden, an denen sich die Mitgliedländer orientieren können, empfahl die Konferenz von Hot Springs die Schaffung eines permanenten internationalen Organs³, das als Gehirn der ganzen Organisation die nationalen Maßnahmen und Bestrebungen auf dem Gebiet der Ernährung und Landwirtschaft maßgeblich beeinflussen und damit eine Koordinierung aller nationalen Politik ermöglichen sollte⁴.

³ Empfehlungen der Konferenz von Hot Springs, Abschn. II, 1—2. Vergl. Seite 36, unten.

⁴ Ueber die Aufgabe dieses Organs vergl. Art. I der Verfassung der FAO im Anhang.

Die internationale Ernährungslage

I. KAPITEL

Der Nahrungsmittelkonsum

Eine genaue Erfassung des Nahrungsmittelverbrauchs in den einzelnen Ländern stößt auf große Schwierigkeiten. In vielen Gebieten der Welt sind die Informationen sehr dürftig und gestatten oft nur grobe Schätzungen. Die erste Sektion der Konferenz von Hot Springs¹, welche die internationale Ernährungslage zu untersuchen hatte, verlangte darum von der zu gründenden Organisation in erster Linie den Ausbau des Informationsdienstes auf der ganzen Welt, und unter den übrigen Aufgaben der FAO steht die Sammlung von Informationen über Fragen der Ernährung und Landwirtschaft an erster Stelle².

Zur Beurteilung stand der Konferenz von Hot Springs verschiedenes statistisches Material zur Verfügung. Das Internationale Landwirtschaftliche Institut in Rom, das schon 1905 gegründet worden war, hatte durch seine jährlichen statistischen Erhebungen auf dem Gebiete der landwirtschaftlichen Produktion große Vorarbeit geleistet. Seine Veröffentlichungen über die landwirtschaftliche Betriebslehre, über das internationale Agrarrecht und die internationale Agrarstatistik, über die tropische Landwirtschaft, über das landwirtschaftliche Bildungswesen und den Agrarkredit konnten als wertvolle und aufschlußreiche Grundlagen benutzt werden.

Ueber die Tätigkeit des Völkerbundes wurde schon ausführlich gesprochen³, und auch seine Arbeiten auf dem Gebiet der Hygiene und des Gesundheitswesens im allgemeinen konnten als wertvolle Quellen herangezogen werden. Am 5. Juli 1946 erschien der sogenannte »World Food Survey«, ein Bericht der FAO über die Ernährungslage vor dem Kriege⁴. Verschiedene nationale und internationale Organisationen, welche sich bis-

¹ Die Konferenz arbeitete in vier Sektionen, von denen jede eine Anzahl Subkommissionen bildete, welche sich mit speziellen Erscheinungen der allgemeinen Probleme zu beschäftigen hatten. Es befaßten sich: 1. Sektion mit Problemen des Konsums und Bedarfs, 2. Sektion mit Problemen der Landwirtschaft, 3. Sektion mit internationalen Verteilungsproblemen und 4. Sektion mit der Schaffung einer internationalen Organisation, welche für die Ausführung der Empfehlungen der Konferenz besorgt sein sollte.

² Vergl. Verfassung der FAO. Art. I, Abs. 1.

³ Vergl. I. Teil, I. Kapitel, Seiten 3—9.

⁴ World Food Survey, Washington, 5. Juli 1946.

her mit Fragen der Ernährung und Landwirtschaft befaßt hatten, stellten ihr Material der FAO zur Verfügung, sodaß es schließlich möglich wurde, ein annähernd genaues Bild von der Welternährungslage vor dem Krieg und ihrer Veränderung durch den Krieg zu gewinnen⁵. Der Bericht umfaßt 70 Länder und ungefähr 90 Prozent der Bevölkerung der Welt; er darf also als repräsentativ für die ganze Welt gelten. Diesem Bericht wurde in der Folge große Bedeutung beigemessen, bildete er doch den eigentlichen Ausgangspunkt für die Tätigkeit der Organisation. Er vermittelt nicht nur ein anschauliches Bild von den Ernährungsverhältnissen auf der ganzen Welt, sondern er berührt zugleich die Kernprobleme, um die es bei der FAO geht. Es soll darum näher auf diesen Bericht eingetreten werden.

I. Unterernährung

Aus dem Bericht geht hervor, daß in den meisten Ländern die Ernährung breiter Volksschichten das für die Erhaltung der Gesundheit erforderliche Niveau nicht erreicht. Es hat noch nie genug Nahrungsmittel für alle gegeben! Trotz großer Fortschritte der Wissenschaft und scheinbar kaum zu überbietender Errungenschaften der modernen Technik leidet die Welt unter einer Menge von sozialen und ökonomischen Uebelständen, die zu beseitigen zwar schon Anstrengungen gemacht worden sind, leider aber weitgehend fruchtlos. Wohl gelang es einzelnen Völkern, durch eine umfassende Sozialpolitik den Wohlfahrtsstaat zum großen Teil zu verwirklichen. Eine Welt-Sozialpolitik ist aber bisher immer an den Landesgrenzen gescheitert.

Berechnungen auf Grund der Vorkriegsbevölkerung haben ergeben, daß, gemessen in Kalorien⁶, das Angebot an Lebensmitteln in Gebieten, die mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung umfassen, einen Durchschnitt von 2250 Kalorien pro Kopf und Tag nicht erreichte, obwohl diese Kalorienmenge als die untere Grenze betrachtet werden muß, die ein Mensch durchschnittlich im Tag verausgabt. Etwas weniger als ein Drittel der Menschheit erhielt durch die tägliche Nahrung mehr als 2750 Kalorien zurück, was durchschnittlich als die obere Grenze des Kräfteverschleißes betrachtet wird.

⁵ Wichtige Beiträge wurden von den Kriegsorganisationen geleistet, so z. B. von der UNRRA, dem Combined Food Board und dem Emergency Economic Committee for Europe.

⁶ Ueber die Messung des Nahrungsbedarfes in Kalorien vergl. Abschn. B, 2. Kap., Abs. I, Seite 45.

II. Internationale Ernährungsstandards

Das Problem der schlechten und unzureichenden Ernährung besteht, wie in Hot Springs festgestellt wurde⁸, bei allen Völkern, jedoch sind die Probleme in den einzelnen Ländern verschieden in ihrer Heftigkeit und Dringlichkeit. Der »World Food Survey« unternahm den Versuch, die Ernährung der einzelnen Völker nach dem durchschnittlichen Kaloriengehalt, Eiweißgehalt und nach der Zusammensetzung der täglichen Nahrung zu qualifizieren, um auf diese Weise eine Vergleichsbasis für die Ernährung in den verschiedenen Ländern zu schaffen. Das Ergebnis dieses Versuchs stellt Tabelle VI, Seite 42 a dar⁹. Nur einige wenige Länder, welche einen geringen Teil der gesamten Bevölkerung der Welt umfassen, haben ein relativ hohes Ernährungsniveau. Zu ihnen gehören die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Neuseeland, Großbritannien, Dänemark, Holland, die Schweiz und Schweden. In diesen Gebieten ist nicht nur der durchschnittliche Kaloriengehalt der täglichen Nahrung relativ hoch, sondern auch der Nährwertgehalt der Nahrung ist infolge ihrer Zusammensetzung aus den verschiedensten hochwertigen Produkten viel höher als in anderen Ländern. In den Vereinigten Staaten zum Beispiel entfallen nur 30—40 Prozent des durchschnittlichen Nahrungsverbrauchs auf Getreide und Knollenfrüchte, während der Rest auf qualitativ hochwertige Lebensmittel wie Fleisch, Fische, Eier, Milch und Milchprodukte entfällt. Dasselbe gilt in ähnlicher Weise für die übrigen Länder mit relativ hohem Ernährungsstandard¹⁰. Ein ganz anderes Ergebnis lieferte die Untersuchung des Nahrungsmittelverbrauchs in den übrigen Teilen der Welt, welche mehr als die Hälfte der Menschheit umfassen. Die Ernährungslage im fernen Osten, in Mittelasien, Vorderasien, Afrika und in Teilen Südamerikas muß als sehr schlecht beurteilt werden. In gewissen Gegenden dieser Gebiete, vor allem in den überbevölkerten Landesteilen, treten periodisch Hungersnöte auf, welche große Teile der Bevölkerung dahinraffen. Hier besteht Unterernährung in großem Ausmaße. Etwa 75 Prozent der Einwohner Asiens haben eine Ernährung, die weit unter dem für die Erhaltung der Gesundheit erforderlichen Niveau liegt. Die Bevölkerung Indiens und Chinas leidet unter quantitativ und qualitativ unzureichender Nahrung. Aus Tabelle VI geht hervor, daß Milch, Fleisch, Eier, Gemüse und andere hochwertige Produkte nur in unzulänglichen Mengen oder gar nicht konsumiert werden. Die folgende Tabelle VII liefert ein eindruckliches Bild von den enormen Unterschieden in der Ernährungsweise der Völker.

⁸ United Nations Conference on Food and Agriculture. Hot Springs, 1943. Final Act and Section Reports, Empfehlung III, Absatz 3. Alle weiteren Hinweise auf die Resolutionen der Konferenz von Hot Springs erfolgen in abgekürzter Weise: Hot Springs, III, 3.

⁹ Vergl. World Food Survey, Washington, 5. Juli 1946, Seite 24—25.

¹⁰ Vergl. Tabelle VI, Seite 42 a.

Tabelle VII. *Durchschnittlicher Verbrauch von Nahrungsmitteln pro Kopf und Woche in vier ausgewählten Ländern*¹¹.

		Dänemark	Java	Neuseeland	Dominikanische Republik
Getreide (Java — Reis)	kg	1,8	2,4	1,2	1,3
Wurzeln und Knollen	»	2,1	2,7	0,8	5,0
Hülsenfrüchte	»	0,03	0,5	0,03	0,4
Zucker	»	1,0	0,08	0,9	0,3
Fette	»	0,5	0,05	0,4	0,08
Früchte und Gemüse	»	2,6	1,1	2,7	1,8
Fleisch	»	1,3	0,14	2,7	0,6
Milch	l	4,3	fast 0	3,8	0,5

In Dänemark und Neuseeland, also Ländern mit hohem Ernährungsniveau, ist die Nahrung vielseitig und zu einem großen Teil aus quantitativ hochwertigen Produkten zusammengesetzt. Der Anteil dieser sogenannten »protective foods« am Gesamtnahrungsmittelverbrauch beträgt in Dänemark 71 Prozent und in Neuseeland gar 84 Prozent. Der durchschnittliche Gehalt an Eiweiß von 96 Gramm kann als sehr hoch angesprochen werden. Viel schlechter ist die Ernährungsweise in Java und der Dominikanischen Republik. Hier setzt sich die Nahrung vorwiegend aus billigen Lebensmitteln zusammen, die wohl sehr reich an Kalorien, aber dafür arm an Nährstoffen sind. In Java bildet der Reis das Hauptnahrungsmittel. Zusammen mit Wurzeln, Knollen und Hülsenfrüchten macht er 81 Prozent der gesamten Nahrung aus¹².

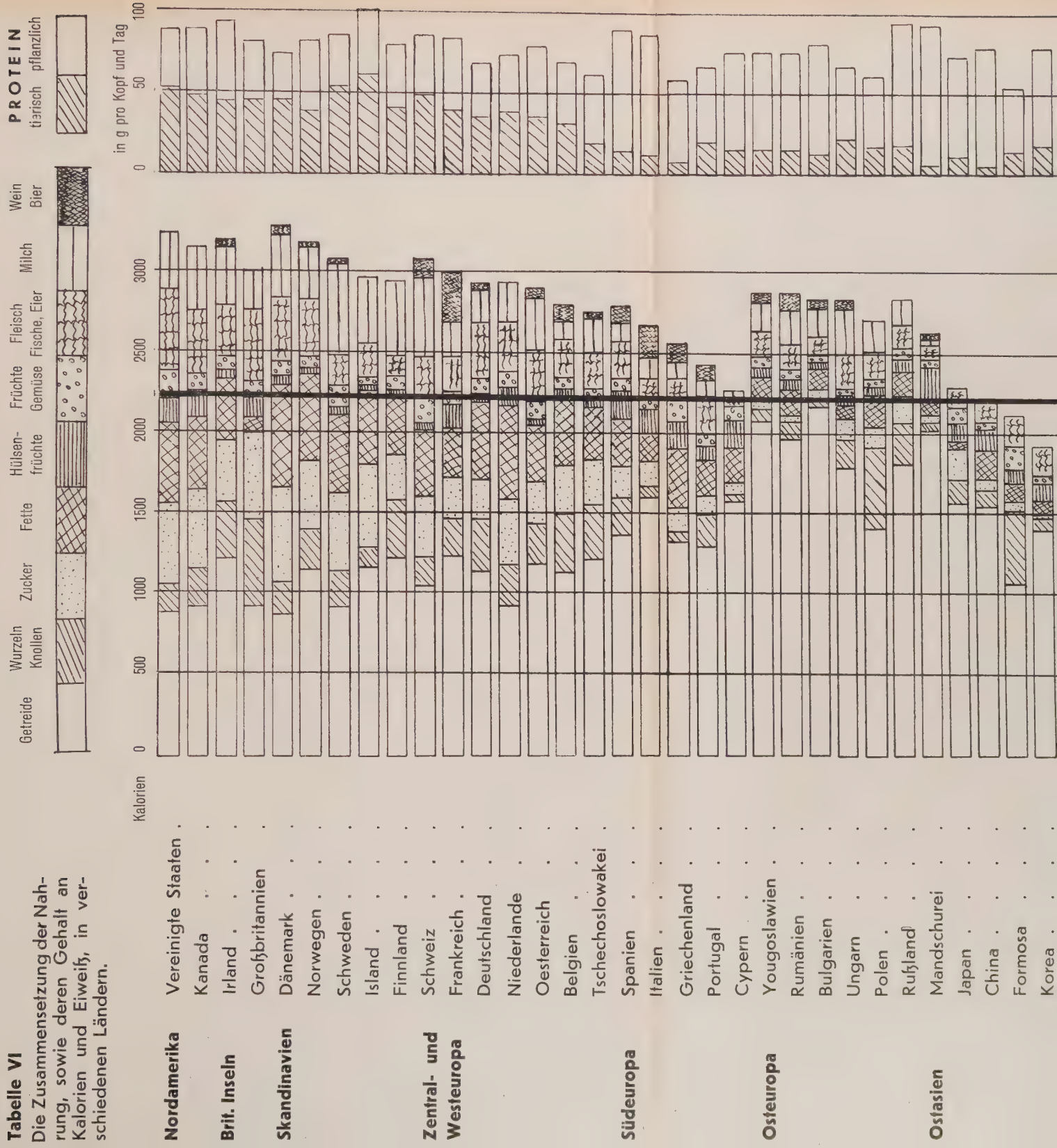
III. Nationale Ernährungsstandards

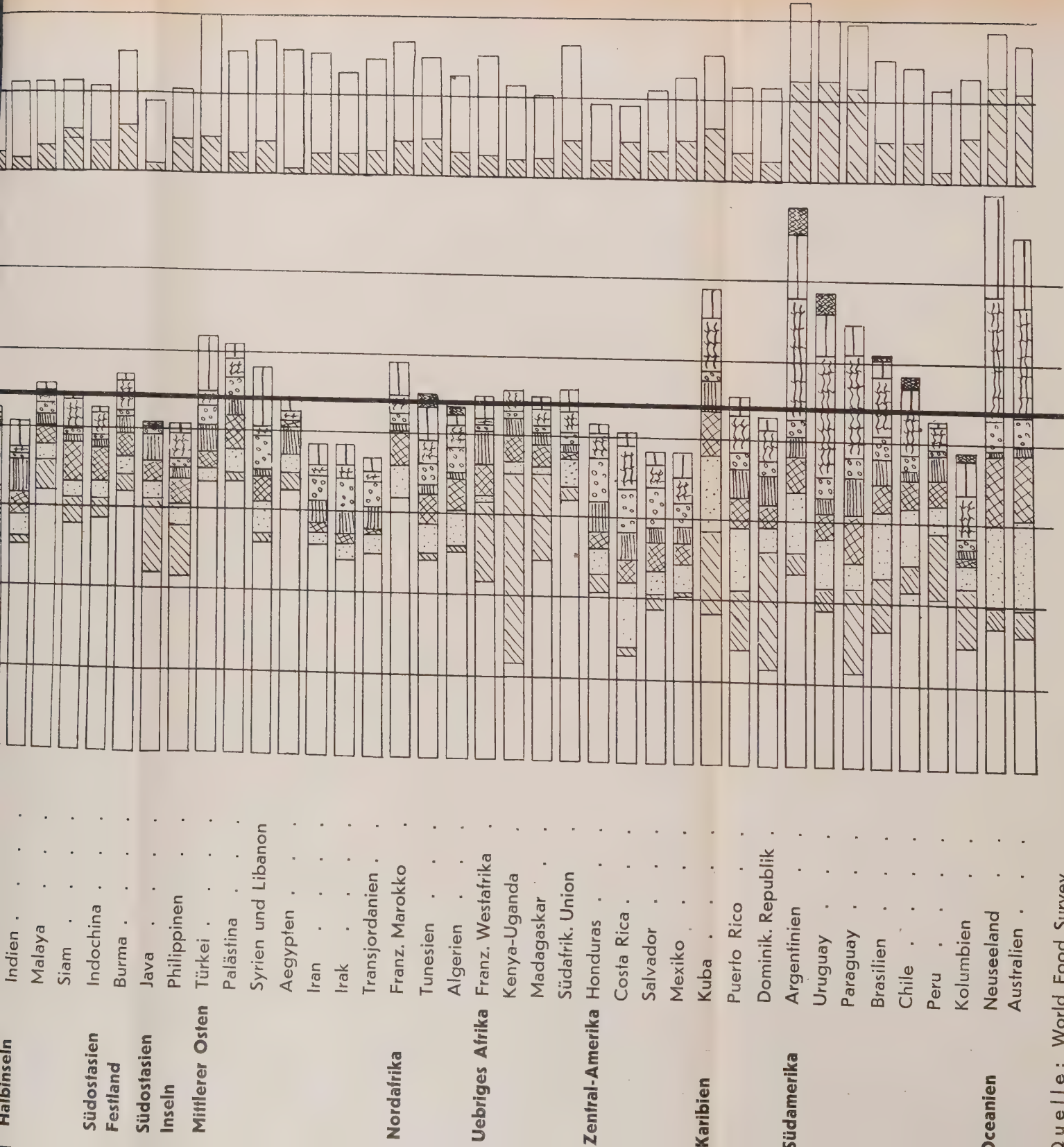
Der durchschnittliche Nahrungsmittelverbrauch gibt natürlich keine erschöpfende Auskunft über die Ernährungslage innerhalb eines Landes. Auch hier bestehen beträchtliche Unterschiede, und es ist offensichtlich, daß sogar in Gebieten mit relativ hohem Ernährungsniveau gewisse Teile der Bevölkerung unter unzureichender Ernährung leiden. Lokale Variationen des Nahrungsmittelangebotes kommen in diesen Durchschnittszahlen nicht zum Ausdruck. So wurde in Hot Springs festgestellt, daß in den Vereinigten Staaten und in den hochentwickelten Industriegebieten Europas 20—30 % der Bevölkerung unterernährt sind. Vor allem sind es die gefährdeten Volksteile, welche unter unzureichender Ernährung zu leiden haben, also Leute, deren physischer Zustand eine besonders gute und ausgewählte Nahrung erfordert. Unter diese Kategorie der gefährdeten Volksteile fallen Säuglinge, Kinder, Jugendliche, Kranke, schwangere und stillende Frauen, sowie Per-

¹¹ World Food Survey, Washington, 5th July, 1946, p. 9—10.

¹² Vergl. Tabelle VI, Seite 42 a.

Die Zusammensetzung der Nahrung, sowie deren Gehalt an Kalorien und Eiweiß, in verschiedenen Ländern.





sonen, die nicht in der Lage sind, sich genügend Nahrungsmittel kaufen zu können, weil es ihnen an der notwendigen Kaufkraft fehlt. Zu dieser letzten Gruppe gehören vor allem die Arbeitslosen, die kinderreichen Arbeiterfamilien und überhaupt die Personen, die ein verhältnismäßig zu geringes Einkommen beziehen.

In den wirtschaftlich hochentwickelten Ländern muß die Lösung des Ernährungsproblems vor allem in einer gerechten Verteilung des Sozialproduktes gesucht werden. Wenn wir die Entwicklung der europäischen Industriestaaten oder der amerikanischen Volkswirtschaft in den letzten 200 Jahren betrachten — hier ist die gesellschaftliche Arbeitsteilung zu ihrer höchsten Blüte gelangt —, so können wir feststellen, daß die Trennung von Produkten und Konsum immer ausgesprochener geworden ist. In den Industriezentren entstand jene Volksschicht der »Nurkonsumenten«, deren Ernährung gänzlich auf dem Weg über den Markt vor sich geht, und deren Zahl im Laufe der Jahre stark angewachsen ist. Im Gegensatz dazu ging das Gewicht der Landwirtschaft infolge des Wachstums der Gesamtwirtschaft relativ zurück. In der Regel handelte es sich um einen relativen, nicht unbedingt auch um einen absoluten Rückgang, der in einem sinkenden Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an der Gesamtzahl der Berufstätigen sichtbar wurde¹³. In den Vereinigten Staaten zeigte sich diese Entwicklung in besonders eindrücklicher Weise; noch vor 150 Jahren waren dort von zehn Personen neun in der Landwirtschaft beschäftigt, während der heutige Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung nur noch 20 % beträgt¹⁴.

Rund 80 Prozent der amerikanischen Bevölkerung sind also lediglich Verbraucher von Nahrungsmitteln, und ihre Ernährungsweise wird in entscheidender Weise durch die Kaufkraft ihres Einkommens bestimmt¹⁵. Das Ernährungsproblem muß also in diesen marktwirtschaftlich organisierten Ländern nicht nur durch eine vernünftige Wirtschaftspolitik, sondern ebenso durch eine zweckmäßige Einkommenspolitik, Preispolitik und in verschiedenen Fällen durch eine weitgehende Sozialpolitik gelöst werden.

Anders geartet sind die Probleme in den nicht nur relativ, sondern auch absolut überbevölkerten Ländern der östlichen Hemisphäre, vor allem

¹³ Prof. Wagner bezeichnet diesen Sachverhalt als »das Gesetz der sinkenden landwirtschaftlichen Bevölkerungsquote«, welches unter der Bedingung gilt, daß der vorhandene Boden im großen und ganzen okkupiert ist, die Bevölkerung aber zunimmt. Vergl. V. F. Wagner, Die Stellung der Landwirtschaft im Konkurrenzsystem. Zeitschrift für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, 82. Jahrg., Heft 6, 1946, S. 508.

¹⁴ Vergl. The Work of FAO. United Nations Interim Commission on Food and Agriculture. Washington, Aug. 20, 1945, p. 18.

¹⁵ Der World Food Survey (S. 11) stellt zum Beispiel fest, daß der durchschnittliche Nahrungsmittelverbrauch, gemessen in Kalorien, in allen Ländern, in denen das durchschnittliche jährliche Volkseinkommen weniger als 100 Dollar betrug, unter dem errechneten Minimum von 2250 Kalorien lag, während im Gegensatz dazu das durchschnittliche Volkseinkommen pro Kopf und Jahr in Ländern mit einem relativ hohen Ernährungsstandard 200 Dollars überstieg.

in China, Indien und Südostasien. In diesen vorwiegend landwirtschaftlichen Gebieten steht die durchschnittliche Ernährung auf einem sehr tiefen Niveau, und es sind hier nicht nur einzelne Volksgruppen, sondern die großen Massen der Bevölkerung, welche unterernährt sind. In gewissen Gebieten Chinas liegt der durchschnittliche Nahrungsverbrauch pro Kopf und Tag unter 1000 Kalorien, und wahrscheinlich findet sich dort das tiefste Ernährungsniveau der Welt überhaupt. In diesen Ländern besteht neben dem Verteilungsproblem vor allem das Produktionsproblem, das in keiner Weise gelöst ist. Etwa 90 % der Einwohner Asiens sind in der Landwirtschaft beschäftigt, und trotzdem gelingt es ihnen nicht, den eigenen Nahrungsbedarf ausreichend zu befriedigen. Vielerorts wird der Boden noch mit mittelalterlichen Werkzeugen und Geräten bearbeitet, und der Verschleiß an menschlicher Arbeitskraft ist außerordentlich hoch. Zu der niedrigen Arbeitsproduktivität gesellt sich die absolute Uebervölkerung in vielen Teilen Asiens. Es ist zu wenig Boden vorhanden, um alle vorhandene Arbeitskraft hinreichend zu beschäftigen. Die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung mit ihrer produktivitätssteigernden Wirkung hat nur in ganz bescheidenem Maße Eingang gefunden. Insbesondere fehlt die Industrie, welche imstande wäre, überschüssige Arbeitskraft zu absorbieren und den Bevölkerungsdruck zu lindern. Die Bevölkerung wächst seit vielen Jahren rascher als das Sozialprodukt, und also wird auch die Diskrepanz zwischen Nahrungsbedarf und Nahrungsmittelangebot immer größer. Man spricht darum von diesen Gebieten als von den »Malthusianischen Ländern«.

Durch den Krieg hat sich die Ernährungslage im fernen Osten noch verschlimmert, aber auch unter normalen Friedensverhältnissen bildet die Lösung des Ernährungsproblems in diesem Erdteil eine ungeheuer schwierige Aufgabe. Einmal muß die Nahrungsmittelproduktion stark ausgedehnt werden, was nur durch die Einführung neuer Produktionsmethoden, moderner Maschinen und Geräte sowie einer verbesserten Agrartechnik möglich ist. Ebenso wichtig aber ist die Bekämpfung der Armut. Schon in Hot Springs wurde darauf hingewiesen, daß es zwecklos ist, mehr Nahrungsmittel zu erzeugen, wenn sie nicht gekauft werden können¹⁶. Aus diesem Grunde muß die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion von einer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung begleitet sein. Es müssen geeignete Industrien entwickelt werden, mit deren Hilfe die eigenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse verarbeitet und landwirtschaftliche Produktionsmittel wie Maschinen, Geräte und chemische Produkte selbst hergestellt werden können. Auf die Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung der Agrarländer wird in einem besonderen Abschnitt eingetreten werden^{16a}.

¹⁶ Hot Springs, Erklärung, 4.

^{16a} Vergl. Abschn. E, S. 90 ff.

Der Nahrungsbedarf der Welt

I. Der individuelle Nahrungsbedarf

a) Zusammensetzung des individuellen Nahrungsbedarfes

Der Nahrungsbedarf eines Menschen kann zweckmäßig in eine konstante und in eine variable Größe zerlegt werden. Unter dem konstanten Teil oder dem Zwangsbedarf kann jene Menge Nahrung verstanden werden, die ein Mensch zu sich nehmen muß, um nur gerade seinen Organismus am Leben zu erhalten. Er wird allein durch natürliche Faktoren bestimmt und muß unbedingt befriedigt werden, weil sonst die Gesundheit Schaden leidet. Davon ist der variable Teil oder der Wahlbedarf zu unterscheiden, welcher zum Teil durch natürliche Faktoren, zum Teil aber durch ökonomische und soziale Momente bestimmt wird. Zu den natürlichen Faktoren gehören das Alter, die durch die berufliche Tätigkeit bedingte physische Beanspruchung des Körpers sowie die individuelle körperliche Konstitution. Von diesen natürlichen Faktoren hängt der Nahrungsbedarf ab, den der Organismus dank seiner Beschaffenheit und auf Grund seiner besonderen Inanspruchnahme aufweist. Außer durch diese natürlichen Faktoren wird der Nahrungsbedarf aber auch durch ökonomische und soziale Momente beeinflusst. Vor allem ist es die soziale Stellung, welche indirekt durch die berufliche Tätigkeit weitgehend den Kräfteverschleiß bestimmt¹⁷. Aber nicht nur auf dem Wege über den beruflich bedingten Kräfteverschleiß beeinflusst die soziale Stellung den Nahrungsbedarf. Die Erfahrung lehrt weiter, daß bei gleichem Haushaltsaufwand und bei gleicher Zusammensetzung der Familie die Ausgabenquote für Nahrungsmittel umso geringer wird, je höher die soziale Stellung des Haushaltsvorstehers ist.

Tabelle VIII: *Der Bedarf an Kalorien, Eiweiß, Fett und Kohlenhydrat bei verschiedenen Berufen*¹⁸

	Eiweiß	Fette	Kohlenhydrate	Kalorien
	g	g	g	
Arbeiter, ruhend	137	72	252	2675
Arzt	134	102	292	2695
Dienstmann	133	95	422	3152
Sarker Arbeiter	156	71	567	3625
Bergleute	133	113	534	4196
Ziegelarbeiter	167	107	675	4811
Holzknechte	112	309	691	6135

¹⁷ Vergl. Tabelle VIII, Seite 45.

¹⁸ Franz Eulenburg, Die Bedeutung der Lebensmittelpreise für die Ernährung. Aus Weyl's Handbuch der Hygiene, 2. Aufl. Bd. III, 1912, Seite 23.

Eulenburg bezeichnet diesen Sachverhalt als das »zweite ökonomische Ernährungsgesetz« — wobei er unter dem ersten das Engelsche Gesetz versteht — und illustriert ihn mit folgenden Zahlen:

Tabelle IX:¹⁹ *Die Ausgaben für Nahrungsmittel bei verschiedener sozialer Stellung*

	Ausgaben für Nahrungsmittel in % der Gesamtausgaben
Ungelernte Arbeiter	51,9 %
Gelernte Arbeiter	50,1 %
Gewerbetreibende	40,7 %
Kaufmännische Angestellte	38,0 %
Staatliche Beamte	35,2 %

Allerdings spielen beim Zustandekommen dieser verschiedenen großen Ausgabenquoten für Nahrungsmittel auch die Einkommensverhältnisse eine Rolle²⁰. Trotzdem darf von einem gewissen Antagonismus zwischen der Ernährung und der sozialen Stellung gesprochen werden. Der Grund für diese anscheinend paradoxe Erscheinung ist darin zu suchen, daß Leute in gesellschaftlich exponierter Stellung für Kleidung, Wohnung, Kindererziehung und Repräsentation relativ mehr ausgeben und somit an der Nahrung sparen müssen, um das ökonomische Gleichgewicht in der Haushaltung herzustellen. Man darf aber nicht glauben, daß diese Tendenz zum Sparen bei den Ausgaben für die Ernährung immer zu einer naturwidrigen Reduktion des durch natürliche Faktoren bedingten Nahrungsbedarfes führt und somit der Gesundheit nachträglich sein muß. Ausnahmsweise kann dies der Fall sein. In der Regel aber legen Leute mittlerer sozialer Stellung dem Nahrungsmittelkonsum gewohnheitsmäßig weniger Bedeutung zu als zum Beispiel die Arbeiterklasse. Die Gewohnheit in der Ernährungsweise spielt überhaupt eine sehr große Rolle. Zusammen mit Tradition, Sitten und Bräuchen vermag sie die natürliche Größe des Nahrungsbedarfes weitgehend zu beeinflussen.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß der individuelle Nahrungsbedarf einerseits durch natürliche Faktoren, andererseits aber auch durch ökonomische und soziale Momente bestimmt wird.

b) Messung des individuellen Nahrungsbedarfes

Bei der großen Mannigfaltigkeit der Nahrungsmittelarten und infolge der Tatsache, daß den einzelnen Lebensmitteln verschiedene nationale, regionale und lokale Bedeutung zukommt, ist es unmöglich, den Nahrungs-

¹⁹ Ebenda, Seite 21.

²⁰ Es handelt sich um die Wirkung des Engelschen Gesetzes, von dem später bei der Besprechung der Nachfragegröße die Rede sein wird.

Tabelle X: Recommended Dietary Allowances

Food and Nutrition Board, National Research Council of the United States of America, 1942

	Kalorien	Proteine g	Calcium g	Eisen mg	Vitamin A I. U.	Thiamin B1 mg	Riboflavin mg	Niacin mg	Ascorbin Acid Vit. C, mg	Vitamin D I. U.	Jod =1/10 d. Fe.	Kupfer Vit. K
Mann (70 kg)												
sitzende Lebensweise	2500					1,5	2,2	15				
mittelmäßig aktiv	3000	70	0,8	12	5000	1,8	2,7	18	75			1,2
sehr aktiv	4500					2,3	3,3	23				
Frau (56 kg)												
sitzende Lebensweise	2100					1,2	1,8	12				
mittelmäßig aktiv	2500	60	0,8	12	5000	1,5	2,2	15	70			1,2
sehr aktiv	3000					1,8	2,7	18				
schwanger	2500	85	1,5	15	6000	1,8	2,5	18	100	400-800		1,5
stillend	3000	100	2,0	15	8000	2,3	3,0	23	150	400-800		1,5
Kinder (bis 12 Jahre)												
0 bis 1 Jahr (p. kg)	100	3-4	1,0	6	1500	0,4	0,6	4	30	400-800	0,002-0,004 mg pro Tag und kg Gewicht.	0,6
1 bis 3 Jahre	1200	40	1,0	7	2000	0,6	0,9	6	35		Wichtig für Kinder und Schwangere.	0,7
4 bis 6 Jahre	1600	50	1,0	8	2500	0,8	1,2	8	50			0,8
7 bis 9 Jahre	2000	60	1,0	10	3500	1,0	1,5	10	60			1,0
10 bis 12 Jahre	2500	70	1,2	12	4500	1,2	1,8	12	75			1,2
Mädchen (12 Jahre)												
13 bis 15 Jahre	2800	80	1,3	15	5000	1,4	2,0	14	80			1,5
16 bis 20 Jahre	2400	75	1,0	15	5000	1,2	1,8	12	80			1,5
Knaben (12 Jahre)												
13 bis 15 Jahre	3200	85	1,4	15	5000	1,6	2,4	16	90			1,5
16 bis 20 Jahre	3300	100	1,4	15	6000	2,0	3,0	20	100			1,5

Braucht keine besondere Beachtung, da in jeder guten Nahrung enthalten. — Nur wichtig für Schwangere und Neugeborene.

bedarf des Einzelnen oder gar einer Gesellschaft direkt in einer bestimmten Menge von Subsistenzmitteln auszudrücken. Es mußte ein einheitlicher Nenner gefunden werden, auf den alle Nahrungsmittel zurückgeführt werden können, der sich aber umgekehrt auch wieder in Nahrungsmittelmengen umrechnen läßt. Als Umrechnungsbasis wählte man die Kilogrammkalorie, also eine Wärmeeinheit, und der Nahrungsbedarf wird somit in Wärmeeinheiten gemessen. In Tabelle X (Seite 47) wird in Kolonne I versucht, den individuellen Nahrungsbedarf in Kalorien auszudrücken.

c) Befriedigung des individuellen Nahrungsbedarfes

Noch zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts wußte man recht wenig über die Funktionen der verschiedenen Nahrungsstoffe bei der Ernährung. Man aß, was an Nahrungsmitteln verfügbar war, und machte sich keine großen Gedanken über die Zusammensetzung einer gesunden Nahrung. Nach dem ersten Weltkrieg machte die Ernährungswissenschaft entscheidende Fortschritte. Man lernte die fünf Gruppen unentbehrlicher Stoffe kennen, in welche alle Nahrungsmittel aufgelöst werden können, nämlich Kohlenhydrate, Eiweiße, Fette, Mineralien und Vitamine. Da der menschliche und tierische Körper zur Hauptsache aus Kohlenhydraten, Eiweißstoffen, Fetten und Wasser besteht und diese dauernd zersetzt beziehungsweise ausscheidet, muß er sie beständig zurückersetzt erhalten. Eine gesunde Nahrung muß also alle diese fünf Stoffe enthalten, und infolgedessen muß sie sich aus einer Auswahl von verschiedenen Lebensmitteln zusammensetzen²¹. Die Erfordernis an Nährstoffen ist natürlich wieder individuell verschieden.

In Tabelle X (Seite 47) wurde versucht, den jeweiligen Bedarf an wichtigen Nährstoffen für einige Alters- und Berufsgruppen zu bestimmen (Kolonnen 2—12).

Der richtigen Zusammensetzung der Nahrung muß also im Interesse einer gesunden Ernährung größte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die erste Sektion von Hot Springs erblickte in der Aufklärung der Konsumenten eine wichtige Aufgabe der Regierungen, und die Konferenz empfahl, »daß die Regierungen die wirksamsten Methoden feststellen, um allen Schichten der Bevölkerung ein ausreichendes Wissen um die richtige Ernährung zu vermitteln« (V. c.).

II. Der gesellschaftliche Nahrungsbedarf

Für jede Planung in der Ernährungswirtschaft muß man notwendigerweise die zentrale Größe, nämlich den Nahrungsbedarf eines Volkes, kennen.

²¹ Die Nahrungsstoffe können sich jedoch gegenseitig ersetzen (Gesetz der Isodynamie), wobei 2,3 Gramm Eiweiß denselben Energiewert oder Verbrennungswert besitzen wie 1 Gramm Fett oder 2,3 Gramm Kohlenhydrat. Jedoch ist der Verbrennungswert allein nicht maßgebend für eine gesunde Ernährung, sondern ebenso sehr die richtige Zusammensetzung dieser drei Hauptnährstoffe und das Vorhandensein der notwendigen Vitamine.

Erst wenn man eine bestimmte Vorstellung von den benötigten Mengen der verschiedenen Lebensmittel hat, ist es möglich, eine zweckmäßige Planung in der Produktion durchzuführen. Aber wie kann der gesellschaftliche Nahrungsbedarf rechnerisch erfaßt werden? Es ist praktisch undurchführbar, die einzelnen individuellen Nahrungsbedürfnisse zu summieren, um auf einem solchen Wege zur objektiven Bedarfsgröße einer Gesellschaft zu gelangen. Auf eine solche Methode muß man von Anfang an verzichten und sich darauf beschränken, lediglich einen Durchschnittsbedarf zu berechnen, der für ein ganzes Volk oder für bestimmte Volksgruppen Geltung hat.

Die Größe des Nahrungsbedarfes hängt, soweit sie durch natürliche Faktoren bestimmt wird, nicht, wie man früher allgemein angenommen hat, von den klimatischen Verhältnissen ab. Die Konferenz von Hot Springs verwies auf die Arbeiten der Gesundheitskommission des Völkerbundes²² und nahm davon Kenntnis, daß sich der Nahrungsbedarf in den nordischen, kalten Zonen nicht wesentlich von demjenigen in den südlichen, warmen Ländern unterscheidet.

Diese Feststellung ist für die FAO von großer Bedeutung, besagt sie doch, daß infolge der universalen Gleichheit des Nahrungsbedarfes Richtlinien für die Ernährung aufgestellt werden können, welche für die ganze Welt Geltung haben.

Trotzdem die ernährungsphysiologischen Gesetze auf der ganzen Welt in gleicher Weise Anwendung finden können, wäre es unzweckmäßig, einheitliche Richtlinien für den Verbrauch von Nahrungsmitteln aufzustellen. Die einzelnen Lebensmittelarten haben nicht in allen Ländern die gleiche wirtschaftliche Bedeutung, und zwar aus folgenden Gründen: erstens können sie der klimatischen Verhältnisse wegen nicht überall angepflanzt oder aus Mangel an ausländischen Zahlungsmitteln nicht eingeführt werden, und zweitens haben bestimmte Nahrungsmittel durch jahrhundertalte Sitten und Gewohnheiten in der Ernährungsweise gewisser Völker nationale Bedeutung erlangt, sodaß sie aus dem Leben dieser Nationen nicht wegzudenken sind²³. Außerdem sind die Lebenshaltungsniveaus, wie schon früher gezeigt wurde, in den einzelnen Gebieten der Welt dermaßen verschieden voneinander, daß aus rein wirtschaftlichen Gründen nicht allgemein gültige Richtlinien für den Verbrauch von Nahrungsmitteln aufgestellt werden können. In Gebieten mit hohem Lebensstandard weist der zusätzliche Bedarf oder Wahlbedarf eine ganz andere Struktur auf als in Gebieten mit niedrigem Lebenshaltungsniveau. Es darf darum bei der Berechnung des Nahrungsbedarfes der Weltbevölkerung nicht ein Durchschnittsbedarf angenommen

²² League of Nations, Bulletin of the Health Organization. Volume VII, No. 4, Aug. 1933, pp. 670—71.

²³ Man denke etwa an den Reis in Asien. Die Reispflanze gilt der asiatischen Bevölkerung als heilige Pflanze, die bei Festen und religiösen Handlungen Verwendung findet.

werden, der für die ganze Welt gelten würde, sondern ein solcher muß für jedes Land oder für Gruppen von Ländern mit gleichem Lebensstandard gesondert berechnet werden. Jedoch empfahl die Konferenz von Hot Springs den Regierungen, bei der Feststellung des objektiven Nahrungsbedarfes ihrer Völker nicht von den tatsächlichen Ernährungsverhältnissen auszugehen, sondern allen Berechnungen zum mindesten ein Ernährungsniveau zugrunde zu legen, das die Erhaltung der Gesundheit garantiert und damit die Basis für eine Weiterentwicklung der Wirtschaft in der Richtung der von der FAO erstrebten Ziele bilden kann²⁴.

III. Schätzung des kurzfristigen Nahrungsbedarfes

Im Jahre 1946 betraute die FAO ein Gremium von Fachleuten mit der Aufgabe, die damalige Ernährungslage zu studieren und Ernährungsziele für die verschiedenen Gebiete der Welt festzusetzen. Eine Schätzung des Nahrungsmittelverbrauchs in den Jahren 1946/47 ergab, daß sich die Welternährungslage seit dem Kriege nicht gebessert, sondern im großen und ganzen eher verschlechtert hatte. Zwar hatte sich der Ernährungsstandard in einigen hochentwickelten Industrieländern wie in den Vereinigten Staaten, in Kanada, in der Schweiz, welche vom Krieg nicht direkt berührt worden waren, ganz erheblich gebessert. Dasselbe gilt für die großen überseeischen Agrargebiete wie Australien, Neuseeland, Argentinien und weitere südamerikanische Staaten, welche während des Krieges ihren Export steigern und aus den hohen Weltmarktpreisen für Rohstoffe Nutzen ziehen konnten. In den meisten übrigen Ländern aber war das Lebenshaltungsniveau weit unter dasjenige der Vorkriegszeit gesunken. In Europa und in Asien betrug der Nahrungsmittelverbrauch in Kalorien gemessen nur noch 60—70 Prozent des Vorkriegskonsums.

Angeichts dieser Situation wurde im Februar 1946 der Generaldirektor der FAO durch den FAO-Vertreter bei der Generalversammlung der Vereinigten Nationen in London angefragt, ob die FAO gewillt wäre, sich — entgegen ihrer ursprünglichen Bestimmung — auch mit den unmittelbaren kurzfristigen Nachkriegsproblemen zu befassen.

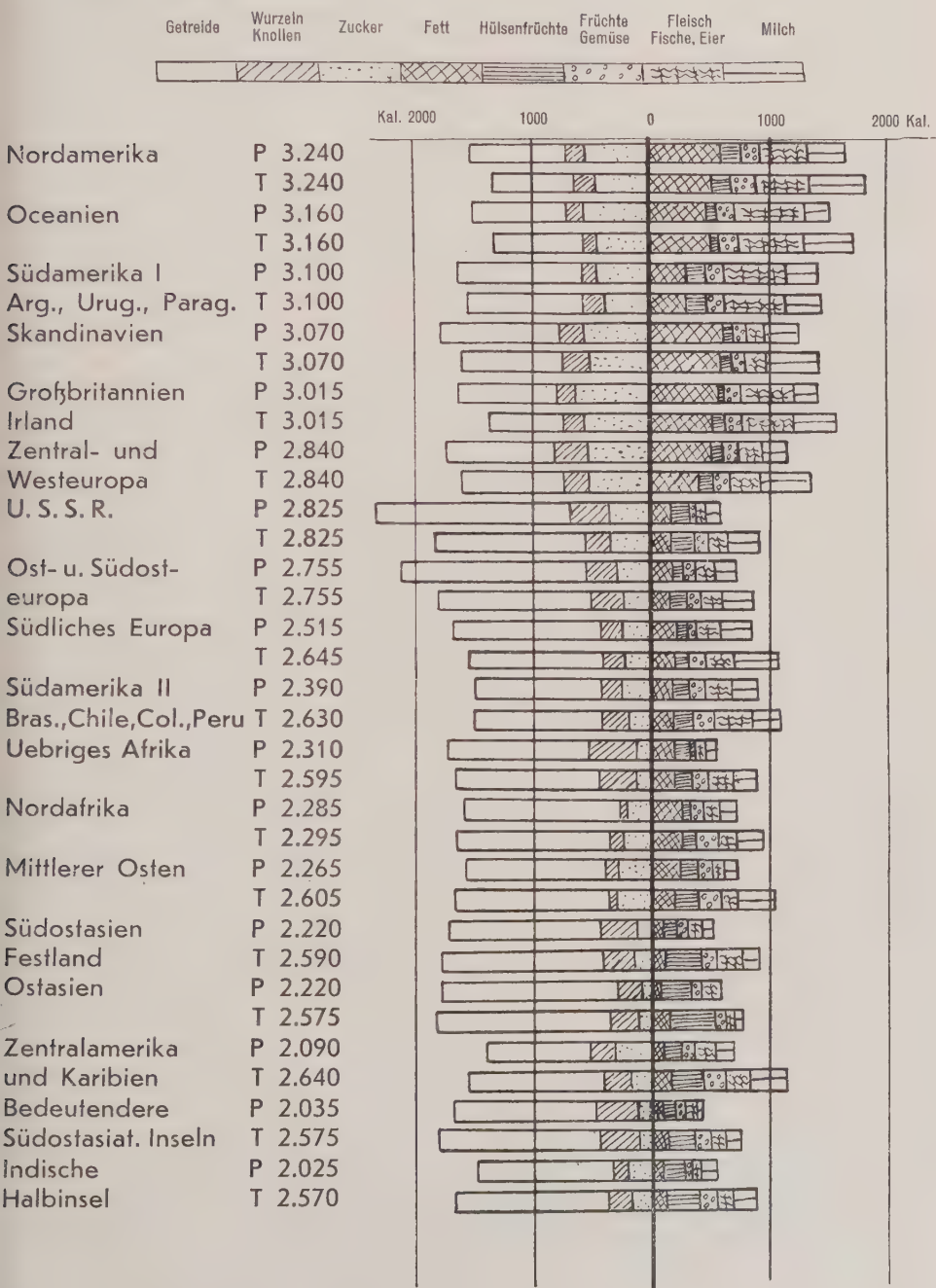
Dies veranlaßte den Generaldirektor (Sir John Boyd Orr), eine außerordentliche Generalversammlung zusammenzurufen, anlässlich welcher Vertreter der damals bestehenden internationalen Organisationen, zusammen mit Vertretern der am Welthandel mit landwirtschaftlichen Produkten

²⁴ »Die Konferenz empfiehlt, daß die vertretenen Regierungen und Behörden als Ziel ihrer Ernährungs- und Lebensmittelpolitik einen Ernährungsstandard festlegen, der auf der wissenschaftlichen Berechnung der Menge und Qualität von Lebensmitteln in Ernährungseinheiten beruht, welche die Erhaltung der menschlichen Gesundheit erfordert. Es muß dabei ein klarer Unterschied gemacht werden zwischen diesem Standard und den unmittelbaren Zielen der Ernährungspolitik, welche den praktischen Möglichkeiten zur Verbesserung der Lebensmittelbelieferung entsprechen.« (Hot Springs, IX.)

Tabelle XI. Das Angebot an Nahrungsmitteln in der Vorkriegszeit und die entsprechenden Ernährungsziele in 18 verschiedenen Teilen der Welt. Gemessen in Kalorien pro Kopf und Tag.

P = Prewar (Vorkriegszeit)

T = Target (Ernährungsziel)



maßgeblich interessierten Länder die dringenden Probleme der Ernährungswirtschaft besprachen²⁵. In der Folge entstand eine Schätzung des Welt Nahrungsbedarfes und der Weltproduktion von Nahrungsmitteln für die Jahre 1946/47 (World Food Appraisal, Copenhagen, 2. September 1946)²⁶.

Bei der Festsetzung der Ernährungsziele, auf Grund derer diese Schätzung erfolgte, hielt man sich an die Empfehlungen von Hot Springs. Vor allem in der Frage der Verbesserung der Ernährung und der Umstellung der nationalen Produktion ging man vom Grundsatz aus, daß jedes Land danach trachten sollte, sich aus den im eigenen Territorium verfügbaren Nahrungsmitteln eine gesunde Nahrung zusammenzustellen. Größere Lebensmittelverschiebungen sollten erst dann vorgenommen werden, wenn dies zur Verbesserung der Ernährungsweise unbedingt nötig ist. Das Resultat dieser Schätzung zeigt Tabelle XI (Seite 51).

IV. Prognose des langfristigen Nahrungsmittelbedarfes

Bei der Festsetzung langfristiger Ernährungsziele muß ein weiterer Faktor in Betracht gezogen werden, dessen Einfluß auf die objektive Größe des gesellschaftlichen Nahrungsbedarfes von ausschlaggebender Bedeutung ist. Der gesellschaftliche Nahrungsbedarf stellt die Summe aller individuellen Nahrungsbedürfnisse dar und ist also eine von der Bevölkerungsgröße abhängige Variable. Die Bevölkerungszahl und insbesondere das Wachstum der Bevölkerung muß daher bei jeder Prognose des zukünftigen Bedarfes berücksichtigt werden.

Die Bevölkerung der Welt, welche mitte des 17. Jahrhunderts noch 500 Millionen Seelen zählte, hat sich bis zum Jahre 1940 vervierfacht²⁷. Das Wachstum war nicht in allen Ländern gleich stark, und auch in der Gegenwart differiert das Maß der Geburthlichkeit von Land zu Land. Die Natalität wird hauptsächlich durch die Weltanschauung beeinflußt. So konnte in den hoch zivilisierten Ländern Nord- und Westeuropas, in den Vereinigten Staaten, in Kanada, Australien, Neuseeland und bei der weißen Bevölkerung der Südafrikanischen Union ein Rückgang der Geburthlichkeit gerade zu der Zeit festgestellt werden, da diese Länder zu wirtschaftlicher Blüte gelangten. Mit der Steigerung des Lebenshaltungsniveaus ging also die Geburthlichkeit zurück. Erst mit dem Beginn des zweiten Weltkrieges zeigte sich in den meisten dieser Länder eine gegenläufige Bewegung der Natalität, indem die Geburtenhäufigkeit wieder anstieg²⁸. Zusammengekommen aber umfassen

²⁵ Special Meeting on Urgent Food Problems. Washington, May 1946.

²⁶ Vergl. Tabelle XI, Seite 51.

²⁷ Vergl. H. H. Bösch, Die Wirtschaftslandschaften der Erde. Zürich 1947, Seite 23. Nach Bösch zählte die Bevölkerung der Welt im Jahre 1650 545 Millionen Seelen, 1933 2057 Millionen.

²⁸ Noch 1942 stand z. B. der Reproduktionskoeffizient für die Schweiz unter 1, nämlich bei 0,99, während er bis 1947 auf 1,16 anstieg. Ein Reproduktionskoeffizient von 1 kennzeichnet eine stagnierende Bevölkerung, über 1 eine zunehmende, unter 1 eine abnehmende Bevölkerung.

Vergl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Basel, Jahrgänge 1942 und 1947, Seite 58 bzw. Seite 76.

diese Gebiete weniger als einen Fünftel der gesamten Erdbevölkerung. Die Sowjet-Union, Japan, Teile von Lateinamerika sowie Süd- und Osteuropa zeigen bei fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung einen ähnlichen Verlauf des Bevölkerungswachstums. Eine völlig andere Entwicklung der Bevölkerungsbewegung konnte in den großen Agrargebieten Asiens und Afrikas, welche zusammen mehr als 60 Prozent der Menschheit umfassen, beobachtet werden. Durch Verbesserung der hygienischen Verhältnisse und durch eine wirksame Bekämpfung von Krankheiten und Seuchen wurde die Sterblichkeit ganz beträchtlich herabgesetzt. Es fehlte aber in diesen Ländern die wirtschaftliche Entwicklung, welche der Bevölkerung ein höheres Lebenshaltungsniveau und westliche Zivilisation hätte bringen können. Die Geburtenrate ging nicht zurück, und die Bevölkerung wuchs in einem geradezu unheimlichen Tempo. Die FAO steht also vor der Tatsache, daß gerade in den großen Mangelländern der Nahrungsbedarf infolge des starken Bevölkerungswachstums die Tendenz hat, übermäßig stark anzusteigen, wodurch die Diskrepanz zwischen Bedarf und Angebot immer größer wird. Offenbar kann hier das Ernährungsproblem nicht allein von der Produktionsseite her gelöst werden, sondern es muß in erster Linie versucht werden, das Problem der Uebervölkerung einer Lösung entgegen zu führen. Darüber soll an anderer Stelle gesprochen werden ²⁹.

Bei Berücksichtigung des Bevölkerungswachstums ergibt sich folgende Schätzung des Welt-Nahrungsbedarfes ³⁰:

Der gesamte Nahrungsbedarf der Bevölkerung der Welt ist seit 1939 um 40 Prozent gestiegen. Bei der gegenwärtigen Wachstumsrate der Bevölkerung, welche für die meisten zurückgebliebenen Länder 10—20 Prozent pro Dekade beträgt, wird der Nahrungsbedarf bis 1960 um weitere 50 Prozent anwachsen, bis 1970 sogar um 70 Prozent. Dabei wird in allen Ländern ein wissenschaftlich festgelegter minimaler Ernährungsstandard vorausgesetzt; von den 90 Prozent, um die der Bedarf seit der Vorkriegszeit bis 1960 zunehmen wird, entfallen 55 Prozent auf die Verbesserung der Ernährungsweise und nur 35 Prozent auf die Tatsache, daß sich die Zahl der Konsumenten erhöht haben wird.

3. KAPITEL

Die Nahrungsmittelproduktion der Welt

1. Die erforderliche Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion

Im Jahre 1946 unternahm der »Combined Food Board« den Versuch, die Aufgabe der Landwirtschaft im zukünftigen Ernährungsprogramm fest-

²⁹ Vergl. Abschnitt E: Die Entwicklung der zurückgebliebenen Länder. Kapitel 1 und 2, Seite 90 ff.

³⁰ World Food Survey, Seite 21.

zulegen und die Anstrengungen abzuschätzen, die sie hinsichtlich der Steigerung der Nahrungsmittelproduktion zu machen haben wird. Er gelangte zum Resultat, daß die Vorkriegsproduktion der wichtigsten Nahrungsmittelgruppen bis zum Jahre 1960 wie folgt gehoben werden muß ³¹:

Getreide	21 0/0
Wurzeln und Knollen	27 0/0
Zucker	12 0/0
Fette und Oele	34 0/0
Hülsenfrüchte und Nüsse	80 0/0
Früchte und Gemüse	163 0/0
Fleisch	46 0/0
Milch	100 0/0

Diese Schätzung beruht auf der Annahme, daß die totale Zunahme der Bevölkerung seit 1939 fünfundzwanzig Prozent beträgt.

Natürlich ist eine solche Steigerung der Produktion nicht in allen Ländern gleicherweise notwendig und möglich. Sie hängt ab von der Ernährungslage und von den Möglichkeiten der Produktionssteigerung überhaupt. Die folgende Tabelle XII (Seite 61) zeigt die Umstellung und Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktion in sechs ausgewählten Gebieten der Erde bis 1950 respektive bis 1960, wie sie vom »Combined Food Board« als nötig und als im Bereich des Möglichen liegend erachtet wurde.

II. *Natürliche und wirtschaftliche Probleme der Produktionssteigerung*

Nachdem festgestellt wurde, daß die Nahrungsmittelproduktion gesamt-haft gesehen sowohl quantitativ wie qualitativ unzureichend ist, besteht die Aufgabe der FAO darin, die Produktion zu vergrößern und dem Bedarf anzupassen ³². Aus den Empfehlungen von Hot Springs geht hervor, daß es sich dabei in der Hauptsache um zwei Problemkomplexe handelt, nämlich um die Gruppen der natürlichen und der wirtschaftlichen Probleme. Der Ernährungsstandard kann offenbar nur gehoben werden, wenn es gelingt, die natürlichen Probleme der Produktion zu lösen, d. h. wenn die Natur einer Steigerung der Produktion keine unüberwindlichen Hindernisse in den Weg legt, und wenn der Mensch imstande ist, durch richtigen Einsatz von

³¹ Prewar Food Supplies computed from data given in Food Consumption Levels in the United States, Canada, and the United Kingdom. Third Report of a Special Joint Committee set up by the Combined Food Board, Washington 1946. Production and Marketing Administration U. S. Department of Agriculture, 1946. Table 7, p. 27.

³² »Die Regierungen und Behörden unternehmen sofort die nötigen Schritte, um die verfügbare Menge an Lebensmitteln zu vergrößern und die Ernährung ihrer Völker gemäß den Grundsätzen und Zielen der Konferenz zu verbessern. Sie bringen ihren Völkern und den hier vertretenen Regierungen gegenüber zum Ausdruck, daß sie hierzu gewillt sind.« Vergl. Hot Springs, III a.

Kapital und Arbeit die natürlichen Produktionskräfte voll und ganz auszunützen.

Die Resolutionen von Hot Springs enthalten einerseits Empfehlungen an die Regierungen über die Gestaltung der landwirtschaftlichen Produktion im Sinne einer besseren Ausnützung der natürlichen Produktionskräfte, andererseits betreffen sie die Durchführung der nationalen und internationalen Agrarpolitik. Durch die Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Produkte und durch eine zweckmäßige Preispolitik auf gesamtwirtschaftlichem Gebiet soll die Marktposition der Landwirtschaft verbessert und der ländlichen Bevölkerung ein bestimmtes Mindesteinkommen zugesichert werden. Den landwirtschaftlichen Produzenten sollen billige Kredite zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Betriebe technisch neu ausrüsten und modernisieren können. Abgesehen von diesen Teilproblemen der landwirtschaftlichen Produktion, die von der Konferenz in Hot Springs ausführlich behandelt wurden und später zur Darstellung gelangen, stellt sich bei einer transzendenten Betrachtung des internationalen Ernährungsproblems die Frage, ob eine ausreichende Versorgung aller Völker mit Subsistenzmitteln überhaupt möglich ist. Es drängt sich geradezu die Frage auf, ob der Mangel an Nahrungsmitteln nicht eine naturnotwendige Erscheinung ist. Zu allen Zeiten hat es Hungersnöte gegeben. Warum sollte es gerade heute möglich sein, das Gespenst des Hungers zu bannen? Zu dieser Frage nahm die Konferenz von Hot Springs eindeutige Stellung. Sie erklärte, der Mangel an Nahrungsmitteln lasse sich weder auf die Unwissenheit der Menschen noch auf die Kargheit der Natur zurückführen³⁰. Die Delegierten in Hot Springs hegten die volle Ueberzeugung, daß es beim heutigen Stand der Wissenschaft und der Technik durchaus möglich sei, genügend Nahrungsmittel für alle bereitzustellen.

Eine zweite Frage lautet dahin, ob eine absolute Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, gesamthaft gesehen, überhaupt möglich ist, oder ob die Grenzen der Ertragsfähigkeit der Erde schon erreicht sind? Auf dieses Problem wurde in Hot Springs gar nicht eingetreten. Es wurde stillschweigend vorausgesetzt, daß die Natur einer weiteren Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion keine Grenzen setzt. Und doch ist die Antwort auf diese Frage von entscheidender Bedeutung, nicht für die Tätigkeit der FAO an sich, aber für die Zielsetzung dieser Organisation.

Dieses Problem gewinnt zudem an Bedeutung, da in jüngster Zeit verschiedene Stimmen laut werden, die behaupten, die Bevölkerung der Welt habe ihre maximale Größe bereits überschritten, und das ökologische

³⁰ Hot Springs, Erklärung 3.

Gleichgewicht³⁴ in der Ernährungswirtschaft sei endgültig verlorengegangen³⁵. Es scheint mir darum zweckmäßig zu sein, einige Bemerkungen über dieses Problem anzuführen.

Die Frage nach der Ertragsfähigkeit der Erde oder, anders ausgedrückt, die Frage nach der größtmöglichen Volkszahl hat die Menschheit in den letzten Jahrzehnten stark beschäftigt. Das enorme Wachstum der Bevölkerung im 19. und 20. Jahrhundert ließ den Nahrungsbedarf gewaltig ansteigen und verlangte in den relativ übevölkerten Gebieten die Einfuhr von Lebensmitteln aus dem Ausland. Der Wirtschaftsraum der aufstrebenden Industriestaaten wuchs immer weiter über deren politische Grenzen hinaus, und die größer werdende wirtschaftliche Verflechtung der Nationen brachte es mit sich, daß Störungen in der Produktion von Nahrungsmitteln, die sich früher lediglich in lokalen Hungersnöten ausgewirkt hatten, immer größere Gebiete mit Hunger und Elend bedrohten. Während langer Zeit glaubte man an die Behauptung von Thomas Robert Malthus wie an ein unumstößliches Naturgesetz, und es schien, als ob Hunger und Elend notwendigerweise zum menschlichen Leben gehörten. Je mehr aber die Wissenschaft und die Technik Fortschritte machten, umso zuversichtlicher blickte man in die Zukunft, gelang es doch vielerorts, die Naturalerträge des Bodens in ganz beträchtlichem Maße zu steigern. Seit Liebig war die Agrobiologie mächtig fortgeschritten, und durch künstliche Düngung gelang es, die Ertragsfähigkeit des Bodens zu heben, ohne diesen dadurch gleichzeitig seiner natürlichen Wachstumskräfte zu berauben. Das Vertrauen in den Reichtum der natürlichen Nahrungsquellen wuchs, und der malthusianische Pessimismus begann zu verschwinden.

In den zwanziger Jahren berechnete der deutsche Wissenschaftler A. Penck, daß die Erde imstande sei, eine Bevölkerung von rund 8 Milliarden Seelen zu ernähren³⁶, und eine weitere Schätzung von W. Hollstein kommt sogar auf die phantastische Zahl von 13,3 Milliarden³⁷.

³⁴ Oekologie — die Lehre von der Anpassung der Lebewesen an ihre Umgebung, in diesem Falle also Anpassung an die potentielle Ertragsfähigkeit der Erde.

³⁵ Vergl. z. B. William Vogt, *Road to Survival*. New York, 1948. Dieser amerikanische Spezialist in agrartechnischen Fragen beurteilt die zukünftige Entwicklung der internationalen Ernährungswirtschaft sehr pessimistisch. Er zweifelt daran, daß die landwirtschaftliche Produktion noch stärker ausgedehnt werden kann, ohne daß durch die Rodung von Wäldern und durch die Trockenlegung von Sümpfen die natürlichen Wachstumskräfte des kultivierten Landes verlorengehen. Wälder und Sümpfe sind die großen Wasserspeicher, und sie dürfen im Interesse der Bodenerhaltung nicht weiter zurückgedrängt werden.

³⁶ A. Penck, *Das Hauptproblem der physischen Anthropogeographie*. Sitzungsberichte der preussischen Akademie der Wissenschaften, Berlin, 1924. Seiten 131—153.

³⁷ W. Hollstein, *Eine Bonitierung der Erde auf landwirtschaftlicher und bodenkundlicher Grundlage*. Petermanns Mitteilungen, Ergänzungsheft 234, Gotha, 1937.

Penck stellt nicht in erster Linie auf die Beschaffenheit der Erdoberfläche, sondern auf die klimatischen Verhältnisse ab, da man über diese relativ gut orientiert ist. Er unterscheidet verschiedene Klimazonen und schätzt die mögliche Siedlungsdichte, wobei er für tropische Böden in feuchtwarmen Urwaldklimaten eine Siedlungsdichte von 200 Einwohnern pro Quadratkilometer berechnet. — Hollstein schätzt die tropischen Böden noch höher ein und kommt dementsprechend auf eine höhere Zahl.

Solche Schätzungen tragen natürlich alle den Charakter von Prophezeiungen, denn es ist ganz unmöglich, die Produktionsleistungen der Weltwirtschaft auch nur annähernd vorauszusagen. Die große Bedeutung solcher Untersuchungen liegt jedoch darin, daß die wissenschaftlich fundierte Behauptung aufgestellt wird, es sei bei der gegebenen Anbautechnik möglich, die gegenwärtige Bevölkerung der Welt von rund 2,2 Milliarden Menschen ausreichend zu ernähren. Wenn diese Behauptung richtig ist, dann erhalten die Zielsetzungen der Internationalen Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation ein neues Gesicht. Sie begeben sich aus dem programmatischen Bereich heraus in die Sphäre des praktisch Erreichbaren, und es hängt nun nur noch vom Menschen ab, inwieweit die Ziele verwirklicht werden können.

Wie schon bemerkt, wurde diese grundsätzliche Frage in Hot Springs nicht gestellt. Das Programm der FAO gestattet die Ueberspringung dieser Klippe, denn der Erfolg dieser Organisation bei der Verfolgung der kurzfristigen Etappenziele hängt nicht von der Erreichbarkeit des letzten und höchsten Zieles ab.

ABSCHNITT C

Möglichkeiten der Lösung des natürlichen Produktionsproblems

1. KAPITEL

Möglichkeiten der Gewinnung von Neuland

I. Die Kulturfläche der Erde

Eine Schätzung des Reichtums der Nahrungsquellen der Welt kann nur durch eine vergleichende Methode erfolgen. Die Ertragsfähigkeit der noch unbebauten Grundstücke wird dadurch geschätzt, daß man das betreffende Stück Neuland mit einem landwirtschaftlich schon benutzten Grundstück vergleicht, das hinsichtlich der Bodenbeschaffenheit und anderer für das Gedeihen der Pflanzen ausschlaggebender Bedingungen einen solchen Vergleich zuläßt. Untersuchungen über die Beschaffenheit der Erdoberfläche waren schon verschiedentlich angestellt worden, und auch über die klimatischen Verhältnisse in allen Teilen der Welt weiß man recht gut Bescheid. Das Landwirtschaftsdepartement der Vereinigten Staaten hatte den Versuch unternommen, aus dem vorhandenen statistischen Material eine Uebersicht

über die potentiellen Nahrungsquellen der Erde zu gewinnen. Aus einem Bericht des Vorstehers der Abteilung für Bodenuntersuchung und Düngung geht folgende Schätzung der schon kultivierten und der noch kultivierfähigen Erdoberfläche hervor¹:

Vom gesamten Festland der Erde sind heute nur ungefähr 7—10 Prozent kultiviert. Es darf angenommen werden, daß die Gebiete ewigen Schnees und Eises, Felsengebirge und Wüsten, welche zusammen ungefähr 48 Prozent des Festlandes ausmachen, für die landwirtschaftliche Produktion absolut ungeeignet sind. Es bleiben somit noch 52 Prozent übrig, von denen erst ungefähr ein Fünftel für die landwirtschaftliche Produktion herangezogen wird.

Tabelle XIII: *Die alte Kulturfläche der Erde und die Möglichkeit der Gewinnung von Neuland.*

		km ²	Acres
Gesamt-Erdoberfläche		510 100 800	126 000 000 000
Davon Land	29,2 %	148 949 434	36 800 000 000
Davon kultiviert	(ca.) 10,0 %	14 894 943	3 680 000 000
Gesamte Kulturfläche	100,0 %	14 894 943	3 680 000 000
Kultivierung von Neuland:			
a) Rote Erde	26,7 %	3 980 000	1 000 000 000
b) Podzol-Boden	8,0 %	1 190 000	300 000 000
Total Neuland	34,7 %	5 170 000	1 300 000 000
Mögliche Kulturfläche der Erde	134,0 %	20 064 943	4 980 000 000

Durch Urbarmachung des brachliegenden, zum Teil aber fruchtbaren Bodens, eröffnen sich der Steigerung des Nahrungsmittelangebotes große Möglichkeiten. Der Kultivierung dieses Bodens sind keine natürlichen, sondern nur wirtschaftliche Grenzen gesetzt. Durch Bewässerung oder Trockenlegung, durch Rhodung und zweckmäßige Düngung ist es durchaus möglich, große Gebiete bisher unbebauten Landes für die landwirtschaftliche Produktion nutzbar zu machen. Einer solchen räumlichen Ausdehnung der Landwirtschaft sind nur vom wirtschaftlichen Standpunkt aus Grenzen gesetzt. In vielen Fällen ist der Aufwand, der gemacht werden muß, sehr groß und fordert einen unverhältnismäßig starken Einsatz von Kapital und Arbeit. Darin ist ein wichtiger Grund zu erblicken, warum die vorhandenen Produktionsmöglichkeiten in vielen Ländern bisher nicht voll ausgenutzt wur-

¹ Robert M. Salter, *World Soil and Fertilizer Resources in Relation to Food Needs*. Freedom from Want. Chronica Botanica, Volume 11, Number 4. Waltham, Mass. 1948, pp. 231—233. Vergl. Tabelle XIII, Seite 58.

den. In Hot Springs entschlossen sich die Delegierten der dort vertretenen Regierungen, im Interesse einer Besserung der Welternährungslage vom reinen Grundsatz der Rentabilität abzuweichen und die Verpflichtung auf sich zu nehmen, alles zu tun, um das Angebot an Lebensmitteln zu steigern².

II. Kulturfähiges Neuland und seine voraussichtliche Ertragsfähigkeit

Die sogenannte »Rote Erde« in Afrika, Südamerika, Südostasien, Indien, auf den Pazifischen Inseln und im Südosten Nordamerikas macht ungefähr 19 Prozent der gesamten Erdoberfläche aus.

Während dieser Boden in den vier letztgenannten Gebieten zum größten Teil landwirtschaftlich genutzt wird, sind in Afrika und Südamerika große Landstriche noch vollkommen unberührt. Unter der Annahme, daß nur 20 Prozent dieser brachliegenden »Roten Erde« kultiviert werden könnten, würde dies einen Zuwachs an Kulturland um 24 Prozent bedeuten. Zusammen mit der noch unbebauten »Roten Erde« in Sumatra, Borneo, Neu Guinea und Madagaskar würde die Landwirtschaft der Welt fast vier Millionen Quadratkilometer Bodenfläche oder 26,7 Prozent der bisherigen Kulturfäche neu gewinnen³.

Die »Podzol-Böden« in Sowjetrußland, in Kanada und in den Vereinigten Staaten sind zum großen Teil noch unbebaut. Wenn nur 10 Prozent davon urbar gemacht werden könnten, so würde dies einen weiteren Zuwachs von 8 Prozent bedeuten. Im ganzen könnte also die bisherige Kulturfäche der Erde um ca. 34,7 Prozent erweitert werden³.

In vielen Fällen ist das neue Land in seiner ursprünglichen Form noch nicht für den Anbau hochwertiger Pflanzen geeignet. Um seine Ertragsfähigkeit zu heben und zu erhalten, ist eine fortgesetzte Düngung notwendig. Auch muß dem Problem der Bodenerosion, speziell in den tropischen Gebieten, wo neuer Boden vor allem durch Entwaldung gewonnen werden muß, genügend Aufmerksamkeit geschenkt werden⁴. In den letzten Jahrzehnten haben sich namhafte Wissenschaftler mit dem Problem der Bodenzerstörung befaßt, und sie gelangten zur Ueberzeugung, daß es beim heutigen Stand der Technik und der Agrarchemie durchaus möglich ist, Neuland zu kultivieren, ohne dadurch gleichzeitig der Versteppung und Verödung großer Gebiete Vorschub zu leisten.

² Vergl. Hot Springs, XXI, 1a.

»Jede Nation verpflichtet sich, die auf ihrem Boden und mit ihrem Wasserregime gegebenen Möglichkeiten zu überprüfen, um festzustellen:

1. in welchen Gegenden die Erzeugung von Nahrungsmitteln im Falle einer Besiedlung nennenswert erhöht werden könnte;
2. in welchen Gegenden die Erzeugung von Nahrungsmitteln nennenswert erhöht werden könnte, sofern die Bewässerung, die Drainage oder der Schutz gegen Naturereignisse verbessert würde;
3. auf welche Art, in welchem Ausmaß und unter welchen wirtschaftlichen Voraussetzungen eine solche Erhöhung der Lebensmittelerzeugung erreichbar wäre.«

³ Vergl. Tabelle XIII, Seite 58.

⁴ Vergl. Hot Springs, XX, 1.—3.

Es stellt sich nun die Frage, mit welchen Mehrerträgen infolge Ausdehnung der Bodenfläche gerechnet werden kann? Auch darüber wurden Schätzungen angestellt, die auf einem Vergleich mit der Ertragsfähigkeit ähnlicher schon bebauter Böden beruhen. Für die »Rote Erde« wurde das kultivierte Land der Philippinen, für die »Podzol-Böden« dasjenige Finnlands zum Vergleich herangezogen, und es ergab sich in der Folge die zusätzliche Ausbringung an Nahrungsmitteln, wie sie in Tabelle XIV (S. 62) in Zeile IV dargestellt ist. Stellt man die auf diesem Wege mögliche Gesamtproduktion von Nahrungsmitteln (vergl. Zeile V) dem Weltbedarf des Jahres 1960 (vergl. Zeile VII) gegenüber, so zeigt es sich, daß, abgesehen von Hülsenfrüchten, Fleisch und Milch, eine vollständige Deckung des Nahrungsbedarfes möglich ist. Da es sich aber im Falle von Fleisch und Milch um »protective foods«, also um qualitativ hochwertige Lebensmittel handelt, muß versucht werden, die Produktion noch weiter zu steigern. Nach den Empfehlungen von Hot Springs soll dies durch Umstellung der landwirtschaftlichen Produktion auf die Erzeugung von derartigen hochwertigen Produkten geschehen ⁵.

Aus der Tabelle XIV, Seite 62, geht hervor, daß die Produktion von Getreide den Bedarf weit übersteigen wird (vergl. Zeilen VI und VII). Es wird darum den dichtbevölkerten Industrieländern geraten, die Erzeugung von Getreide einzuschränken, und an deren Stelle in vermehrtem Maße qualitativ hochwertige Produkte zu erzeugen, welche pro Einheit Bodenfläche mehr Kalorien abwerfen und eine bessere Ausnützung des in diesen Gebieten knappen Bodens erlauben.

Inwieweit eine solche Umstellung der nationalen landwirtschaftlichen Produktion praktisch durchgeführt werden kann, hängt letzten Endes nicht allein von wirtschaftlichen Faktoren, sondern auch von politischen Erwägungen ab. Eine durchgreifende Arbeitsteilung in der internationalen Ernährungswirtschaft setzt voraus, daß das nationale Ziel eines möglichst hohen Selbsternährungsgrades preisgegeben wird, und dies kann angesichts der gegenwärtigen unsicheren politischen Verhältnisse kaum erwartet werden.

⁵ Vergl. Hot Springs, XIV, 1.—2.

»Die Länder, deren Landwirtschaft vom Kriege heimgesucht worden ist, sollen ihre Produktion allmählich der langfristigen, auf eine bessere Ernährung und größere Produktivität ausgerichteten Planung entsprechend umstellen. Für gewisse Teile Europas könnte dies die Erhöhung der Milchproduktion parallel dem Wiederaufbau des Viehbestandes unter entsprechender Einschränkung der Getreideproduktion zur Folge haben.

2. Länder, welche während der Uebergangszeit zufolge Unversehrtheit vom Kriege mehr erzeugen als gewöhnlich, oder welche neue Produktionszweige aufgenommen haben, sollen ihre Erzeugung allmählich einem auf lange Zeit berechneten Produktionsplan anpassen, welcher auf der Basis einer besseren Ernährung des eigenen Volkes und der internationalen Nachfrage nach ernährungsmäßig besseren Lebensmitteln auf die vorteilhafteste Verwendung der landwirtschaftlichen Erzeugungsmöglichkeiten in der ganzen Welt ausgerichtet ist.«

Tabelle XII: Vorkriegsnahrungsmittelangebot und Ernährungsziele bis 1950/60 in sechs ausgewählten Gebieten

Gebiet:		Verein. Staaten		Großbritannien		China, 22 Prov.		Indien		Südosteuropa ⁶		Südamerika ⁷	
Bev.-Vermehrung in % bis:		12 % bis 1950		6 % bis 1950		15 % bis 1960		25 % bis 1960		10,4 % bis 1960		48,6 % bis 1960	
		Mengen in 1000 t	Wechsel in %	Mengen in 1000 t	Wechsel in %	Mengen in 1000 t	Wechsel in %	Mengen in 1000 t	Wechsel in %	Mengen in 1000 t	Wechsel in %	Mengen in 1000 t	Wechsel in %
Getreideprodukte ¹	P	11 700		4 510		89 760		64 800		11 430		7 110	
	T	12 170	+ 0,4	4 400	— 2,5	103 220	+ 15,0	90 000	+ 39,0	11 100	— 3,0	12 090	+ 70,0
Wurzeln und Knollen ²	P	8 515		3 700		17 700		6 780		2 215		10 720	
	T	9 260	+ 8,7	4 000	+ 6,0	29 380	+ 66,0	13 760	+ 103,0	2 790	+ 26,0	13 080	+ 22,0
Zucker ³	P	6 280		2 350		610		5 540		280		1 220	
	T	5 490	— 12,6	2 045	— 13,0	700	+ 15,0	6 925	+ 25,0	310	+ 10,0	1 815	+ 49,0
Fette und Öle ⁴	P	2 635		970		2 290		1 070		270		330	
	T	2 645	+ 0,4	970	0,0	3 620	+ 58,0	2 280	+ 113,0	350	+ 31,0	545	+ 65,0
Hülsenfrüchte, Nüsse und Kakao	P	1 140		310		11 300		8 550		315		1 115	
	T	1 215	+ 6,6	295	— 5,0	17 970	+ 59,0	15 730	+ 84,0	610	+ 93,0	1 900	+ 70,0
Früchte und Gemüse ²	P	26 340		5 330		18 300		13 540		5 000		9 770	
	T	39 140	+ 48,6	9 090	+ 70,5	78 140	+ 327,0	58 220	+ 330,0	8 900	+ 78,0	16 940	+ 73,0
Fleisch, Fisch, Eier	P	11 440		4 000		6 015		3 000		1 370		3 130	
	T	13 450	+ 17,6	4 260	+ 6,5	8 720	+ 45,0	12 150	+ 305,0	1 520	+ 11,0	4 975	+ 59,0
Milch ⁵	P	3 245		820		20		23 500		6 020		3 980	
	T	5 050	+ 55,6	1 290	+ 57,5	1 150	+ 5650,0	37 600	+ 60,0	10 650	+ 77,0	11 300	+ 184,0

¹ Mehl und Basisprodukte

² in frischem Zustand

³ auch Syrupe und andere Zucker enthaltende Produkte

⁴ einschließlich Butter

⁵ Milch und Milchprodukte, ausschließlich Butter

⁶ Bulgarien, Ungarn, Rumänien, Jugoslawien

⁷ Brasilien, Chile, Columbien, Peru

P = Prewar Food Supplies

T = Target

Quelle: Prewar Food Supplies computed from data given in Food Consumption Levels in the United States, Canada, and the United Kingdom. Third Report of a Special Joint Committee set up by the Combined Food Board. Washington, 1946. Production and Marketing Administration, U. S. Department of Agriculture, Table 7, page 27.

Tabelle XIV¹: Die Nahrungsmittelproduktion der Welt in der Vorkriegszeit und die Möglichkeiten ihrer Steigerung im Verhältnis zum Nahrungsbedarf der Bevölkerung der Welt im Jahre 1960.

	Getreide	Wurzeln Knollen	Zucker	Fette Öl	Hülsenfr. Nüsse	Früchte Gemüse	Fleisch	Milch
IN MILLIONEN TONNEN								
I. Nahrungsmittelproduktion vor dem Krieg	300,4	153,2	30,0	15,2	36,2	156,3	65,6	150,2
II. Die durch Intensivierung der bisher kultivierten Bodenfläche mögliche zusätzliche Produktion . .	20	50	15	20	20	35	20	20
III. Durch Intensivierung mögliche Gesamtproduktion	60,0	76,8	4,5	3,0	7,2	54,2	13,1	30,0
IV. Die durch Kultivierung von Neuland mögliche zusätzl. Produktion	360,0	230,0	34,5	18,0	43,4	211,0	78,7	180,2
V. Die Vorkriegsproduktion plus die zusätzliche Produktion aus der Gewinnung von Neuland	393,0	305,5	143,6	52,9	12,8	259,0	18,1	143,0
VI. Die gesamte mögliche Produktion (Zeilen I, II und IV)	693,4	458,7	173,6	68,1	49,0	415,3	83,7	293,2
VII. Der Nahrungsbedarf der Welt 1960	753,4	535,5	178,1	71,1	56,2	470,0	96,8	323,2
VIII. Die gesamte Produktion in % des gesamten Bedarfes	363,5	194,5	33,6	20,4	65,2	411,0	95,8	300,0
	209	275	529	348	86	114	101	108

¹ Die Zahlen entstammen dem »World Food Survey« und gelten für 70 Länder, welche 90 Prozent der Bevölkerung der Welt umfassen. Die vorliegende Tabelle entspricht einer ähnlichen Zusammenstellung der Produktions- und Bedarfsgrößen in: Freedom from Want. R. M. Salter, World Soil and Fertilizer Resources in Relation to Food Needs. Chronica Botanica, Vol. 11, Number 4, Waltham, Mass. 1948, page 229.

2. KAPITEL:

Möglichkeiten der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion

Auf den ersten Blick scheint die Intensivierung der Produktion der einfachste und schnellste Weg zu sein, der in absehbarer Zeit zu einer Ueber-einstimmung von Nahrungsmittelproduktion und -bedarf führen könnte. Während des Krieges hatte die Technik der Bodenbebauung entscheidende Fortschritte gemacht. In den Vereinigten Staaten war es gelungen, die Roh-erträge pro Einheit Bodenfläche durchschnittlich um ungefähr 35 Prozent über das Vorkriegsniveau zu erhöhen⁶. Zum Teil muß diese Ertragssteigerung allerdings auf die außerordentlich günstigen Witterungsverhältnisse zurück-geführt werden. In der Hauptsache aber hat sie ihre Ursache in einer ver-besserten und auf wissenschaftlicher Grundlage durchgeführten Anbau-technik. Das Beispiel in den Vereinigten Staaten zeigt, daß die Ertrags-fähigkeit der Erde viel größer ist, als man gemeinhin annimmt. Die Wirkung des Ertragsgesetzes, das man in der landwirtschaftlichen Produktion gerne besonders wirksam glaubt, kann in der Tat heute sehr weit hinausgeschoben werden. Durch theoretische und praktische Ausbildung der Landwirte kön-nen die vorhandenen Produktionsmöglichkeiten in viel stärkerem Maße aus-genützt werden als bisher⁷.

Die zweite Sektion der Konferenz von Hot Springs untersuchte die Möglichkeit der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion und kam zum Ergebnis, daß es in den meisten Gebieten der Erde durchaus mög-lich ist, die Ertragsfähigkeit des Bodens durch künstliche Düngung, durch Wahrung eines vernünftigen Gleichgewichts zwischen Ackerbau und Vieh-zucht sowie durch Einhaltung einer zweckmäßigen Fruchtfolge über das bisherige Niveau zu heben. In ihren Resolutionen wies die Konferenz dar-auf hin, daß vor allem der Erhaltung der natürlichen Wachstumskräfte des Bodens Beachtung geschenkt werden müsse⁸.

⁶ Vergl. R. M. Salter, a. a. O., Seite 228.

⁷ »1. Jede Nation soll sich folgende Ziele setzen und so rasch als möglich verwirklichen:

- a) den Ausbau und die Verbreitung des ländlichen Bildungswesens;
- b) die Heranbildung von Wissenschaftlern und landwirtschaftlichen Beratern und Lehrern;
- c) eine umfassende Weiterbildung der Erwachsenen mit dem Zweck, die technische Leistungsfähigkeit und das Verständnis für die Agrarprobleme zu fördern und das Leben auf dem Lande reichhaltiger zu gestalten.«

Hot Springs, XIX, 1. a—c. Ueber die weitere Forschung auf dem Gebiet der Landwirtschaft sowie über die diesbezügliche Aufgabe der FAO vergl. in der gleichen Empfehlung Absatz 2 und 3.

⁸ Jede Nation unternimmt es,

1. ihre Mittel an Land und Wasser zu überprüfen, um festzustellen:
 - a) das Ausmaß und die Ursachen von Bodenerosionen und Wasserverlusten,
 - b) die Notwendigkeit, die Ackererde und die Feuchtigkeit zu schützen und die dafür erforderlichen Maß-nahmen;
2. auf Grund der Untersuchungsergebnisse Boden- und Bewässerungsprogramme aufzustellen;
3. den Landwirten in der Erhaltung und Wiederherstellung der Fruchtbarkeit des Bodens behilflich zu sein.«
Hot Springs, XX, 1. a—c.

I. Das Maß der Intensivierung

Das Landwirtschaftsdepartement der Vereinigten Staaten schätzte den Erfolg der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion im eigenen Land. Es ist der Meinung, daß die Erträge bei vielen Produkten relativ leicht noch mehr gesteigert werden können, und zwar lautet die Schätzung für einige wichtige Basisprodukte bis zum Jahre 1950 wie folgt⁹:

Tabelle XV

	Steigerung der Erträge pro Einheit Bodenfläche in %
Mais	31 %
Heu	28 %
Weizen	18 %
Reis	13 %
Zuckerrüben	17 %
Kartoffeln	22 %

Wenn dies in den Vereinigten Staaten möglich ist, muß geprüft werden, ob die Produktion in den übrigen Teilen der Welt nicht in ähnlicher Weise entwickelt werden kann! Vor allem würden solche Untersuchungen in den überbevölkerten Mangelgebieten, wo eine räumliche Ausdehnung der Produktion nicht in Frage kommt, von größter Bedeutung sein.

1. Industriegebiet Europa

Europa, mit Ausnahme Rußlands, Polens und der Balkanländer, hat seine Landwirtschaft schon vor dem Kriege in hohem Maße intensiviert. Dies war eine Folge der Autarkiebestrebungen der großen Importländer während der Wirtschaftskrise und dann vor allem im Zuge der Vorbereitungen für den zweiten Weltkrieg. Es ist darum zweifelhaft, ob eine Intensivierung in großem Maßstabe noch möglich ist. Auf jeden Fall bleibt Europa als Ganzes ernährungswirtschaftlich immer vom Ausland abhängig.

Infolge der enormen wirtschaftlichen Expansion dieses Kontinentes und infolge des Wachstums seiner Bevölkerung über die im eigenen Lande verfügbaren Subsistenzmittel hinaus ist das ernährungswirtschaftliche Gleichgewicht dieses Erdteils verloren gegangen. Dies gilt für Europa als Ganzes, jedoch nicht für die einzelnen Länder. In einigen Staaten ist die Bevölkerung noch nicht über die potentielle Ernährungskraft des eigenen Territoriums hinausgewachsen. Die Siedlungsdichte schwankt zwischen den Grenzwerten 0,3 Einwohner pro Hektare für das europäische Rußland und 4,5 Einwohner pro Hektare für Belgien. Als Selbstversorger erweisen sich die

⁹ Vergl. R. M. Salter, a. a. O., Seite 230.

Tabelle XVI: Ernährungswirtschaftlicher Gesamtertrag, Verbrauch und Einfuhr der wichtigsten europäischen Länder von 1936—1938¹

L a n d	Ertrag der Nutzfläche	Verbrauch	Einfuhr	Ertrag der Nutzfläche	Verbrauch	Einfuhr
	Millionen t Getreidewert			t Getreidewert jährlich, pro Kopf		
Dänemark . .	12,20	8,71	— 3,49	3,30	2,35	— 0,95
Baltikum . . .	15,60	14,42	— 1,18	2,73	2,53	— 0,20
Ungarn . . .	15,30	14,22	— 1,08	1,70	1,58	— 0,12
Südslawien . .	21,50	20,38	— 1,12	1,40	1,32	— 0,08
Polen	27,20	26,25	— 0,95	1,31	1,26	— 0,05
Sowjetunion . .	206,30	204,10	— 2,20	1,21	1,20	— 0,01
Deutschland . .	95,10	115,11	+20,01	1,20	1,46	+ 0,26
Frankreich . .	44,30	49,37	+ 5,07	1,06	1,18	+ 0,12
Bulgarien . . .	6,80	6,47	— 0,33	1,08	1,03	— 0,05
Rumänien . .	21,40	20,16	— 1,24	1,05	0,99	— 0,06
Niederlande . .	8,20	8,94	+ 0,74	0,95	1,04	+ 0,09
Norwegen . . .	2,40	3,27	+ 0,87	0,83	1,13	+ 0,30
Belgien	6,00	9,39	+ 3,39	0,67	1,06	+ 0,39
Italien	26,50	28,27	+ 1,74	0,61	0,65	+ 0,04
England	28,20	62,79	+34,59	0,59	1,32	+ 0,73
Griechenland .	2,80	3,43	+ 0,63	0,40	0,49	+ 0,09
Insgesamt	539,80	595,25	+55,45	1,11	1,22	+ 0,11
Europa, ohne as. Rußland, inkl. sonstige eur. Länder	590,80	648,25	+57,45	1,11	1,22	+ 0,11
Gesamter Kontinent ohne Engld.	562,60	585,46	+22,86	1,16	1,21	+ 0,05

Bei der Feststellung der Einfuhrüberschüsse wurden die Veredlungserzeugnisse wie folgt in ihren Futterbedarf umgerechnet:

Getreidewert		Getreidewert	
1 kg Butter	= 17,0 kg	1 kg Eier	= 10,0 kg
1 kg Käse	= 5,0 kg	1 kg pflanzliche Oele	= 3,0 kg
1 kg Schweinefleisch	= 6,5 kg	1 kg Rohkakao	= 2,0 kg
1 kg sonstiges Fleisch	= 2,5 kg	1 kg Vollmilch	= 1,4 kg

¹ Walter Hahn, Die Ernährungswirtschaft Europas in den Jahren 1936—38. Jena 1942. Tabelle 6, Seite 12.

Gebiete mit nicht mehr als einem Einwohner pro Hektare Bodenfläche; was darunter liegt, ist einwandfreies Ueberschußgebiet¹⁰. Die Tabelle XVI, S. 65, gibt einen Ueberblick über die Ernährungswirtschaft Europas.

2. Außereuropäische Agrargebiete

Anders sind die Voraussetzungen in Indien, China, Südostasien, Afrika, in den Balkanländern und in Teilen Südamerikas, wo die landwirtschaftliche Produktion noch auf einem sehr tiefen Niveau steht. Da viele von diesen Gebieten übervölkert sind, und da gerade in den übervölkerten Ländern der gesamte verfügbare Boden okkupiert ist, kommt eine räumliche Ausdehnung der Produktion nicht in Frage. Die einzige Möglichkeit der Ertragssteigerung besteht demnach in der Intensivierung der Produktion. Dies ist vom natürlichen Standpunkt aus relativ leicht möglich. Vielerorts wird der Boden noch nach mittelalterlichen Methoden bebaut. Eine künstliche Düngung wird nur mangelhaft oder gar nicht durchgeführt. Gegen Ueberschwemmungen, Trockenheit, Pflanzenkrankheiten und Tierseuchen besteht kein Schutz, und infolgedessen sind die Erträge pro Einheit Bodenfläche sehr gering. Es darf deshalb erwartet werden, daß durch eine Verbesserung der Produktionsmethoden die Erträge pro Bodeneinheit ganz wesentlich gesteigert werden können. Jedoch ist es unmöglich, aus dem vorhandenen statistischen Material mit Gewißheit vorauszusagen, welche zusätzlichen Erträge in diesen Ländern durch Intensivierung der Produktion erzielt werden können. Wiederum aber lassen sich Vergleiche mit anderen Ländern anstellen, und als Vorbild wurden die Vereinigten Staaten herangezogen. Man ging von der Annahme aus, daß die Länder mit unentwickelter Wirtschaft, welche also mit größeren Schwierigkeiten zu kämpfen haben als die Vereinigten Staaten, bis zum Jahre 1960 das gleiche Produktionsniveau erreichen könnten wie die Vereinigten Staaten bis 1950. Dabei wird vorläufig von den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die einer Verbesserung der Produktionsmethoden entgegenstehen, abgesehen¹¹. Allein der Bodenbeschaffenheit, den klimatischen Verhältnissen und einer verbesserten Produktionstechnik wird bei dieser Schätzung Rechnung getragen. Danach sollte es also in China, Rußland und Indien, welche Länder heute zu den größten Mangelgebieten der Erde gehören, bis zum Jahre 1960 möglich sein, die Erträge durch Intensivierung der Produktion wie folgt zu steigern¹²:

¹⁰ Diese Zahlen gelten für 1936—38. Vergl. Walter Hahn, Die Ernährungswirtschaft Europas in den Jahren 1936—38. Jena 1942, Seite 5.

¹¹ Vergl. über die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion in den zurückgebliebenen Ländern, Abschnitt E.

¹² Vergl. R. M. Salter, a. a. O., Seite 228. Estimated attainable increase in acre Yield due to improved practices.

Tabelle XVII: *Steigerung der Erträge pro Einheit Bodenfläche über das Produktionsniveau von 1935/39—1960 in Prozenten*

	Rußland	Indien	China
Weizen	20	87	21 0/0
Mais	23	55	45 0/0
Gerste	21	21	11 0/0
Roggen	6	—	— 0/0
Reis	—	53	37 0/0
Erbsen	—	50	30 0/0
Hafer	26	—	— 0/0
Kartoffeln . . .	48	—	50 0/0
Zuckerrüben . .	31	—	— 0/0
Sojabohnen . . .	—	—	19 0/0

Das Landwirtschaftsdepartement der Vereinigten Staaten glaubt, daß eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion, wie sie in den Vereinigten Staaten und in diesen drei angeführten Ländern in Aussicht genommen wird, mit Ausnahme der industriellen Gebiete Europas, wo der Boden schon in einem hohen Grade ausgenutzt wird, überall in der Welt erreicht werden kann. Unter dieser Voraussetzung und unter der weitem Annahme, daß die Intensivierung der Produktion nicht wahllos, sondern im Hinblick auf die fehlenden Lebensmittel vorgenommen wird, wie dies in Hot Springs verlangt und im World Food Survey vorgezeichnet wurde¹³, glaubt man, die Welt-nahrungsmitteproduktion bis 1960 durchschnittlich um 25 Prozent steigern zu können¹⁴.

3. KAPITEL

Beschaffung von Düngemitteln

Sowohl bei der Kultivierung von Neuland, wie bei der intensiveren Bebauung der alten Kulturfläche, spielt die Düngung zur Erhaltung der natürlichen Wachstumskräfte des Bodens eine wichtige Rolle. Je intensiver der Boden bewirtschaftet werden soll, umso mehr Düngemittel müssen ihm im Interesse seiner Erhaltung zugeführt werden. Das neue Produktionsprogramm wird einen gewaltigen Bedarf an Düngemitteln mit sich bringen, und es stellt sich die Frage, ob diese beschafft werden können, oder ob hier die Natur einer weiteren Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion ein unüberwindliches Hindernis entgegenstellt? Seit der Stickstoff als einer der wichtigsten Bestandteile der künstlichen Düngung aus der Luft gewonnen

¹³ Vergl. Tabelle XII, Seite 61.

¹⁴ Vergl. Tabelle XIV, Zeile II, Seite 62.

werden kann, sind seiner Produktion praktisch keine natürlichen Grenzen mehr gesetzt. Die Ausbringung hängt größenmäßig allein von der Produktionskapazität der Fabrikationsanlagen ab, und diese wurden während des Krieges stark erweitert, da der Stickstoff in der Kriegsführung eine wichtige Rolle spielt.

Im Gegensatz zum Stickstoff sind der Produktion von Potasche und Phosphaten durch ihr natürliches Vorkommen Grenzen gesetzt, und es fragt sich, ob diese beiden wichtigen Bestandteile der künstlichen Düngung in genügenden Mengen erzeugt werden können.

I. Der Bedarf an Potasche und Phosphaten

Zur Feststellung der erforderlichen Mengen an Potasche und Phosphaten muß ein Durchschnittsbedarf pro Einheit Bodenfläche berechnet werden. Es ist schwierig vorauszusagen, wie stark die neuen Böden gedüngt werden müssen, bis sie bepflanzt werden können. In allen Fällen muß wiederum mit einem Vergleichsland gerechnet werden. Das Landwirtschaftsdepartement der Vereinigten Staaten schätzte den gegenwärtigen Verbrauch von Potasche und Phosphaten wie folgt¹⁵:

Tabelle XVIII:

	Phosphat	Potasche
Durchschnittlicher Weltverbrauch pro ha	5,0	3,20
» Verbrauch in USA pro ha	4,9	2,6
» Verbrauch in Frankreich pro ha	17,1	12,7
» Verbrauch in Hawaii pro ha	41,0	80,0

Zu dieser Tabelle ist zu bemerken, daß unter den nicht tropischen Gebieten Frankreich und unter den tropischen Gebieten Hawaii im Verbrauch von Potasche und Phosphaten weitaus an der Spitze stehen. Beide Länder verbrauchen ein Mehrfaches des durchschnittlichen Weltverbrauchs. Es wird nun angenommen, daß die alte Kulturfläche sowie die 1 190 000 km² Neuland in den nicht tropischen Gebieten nicht mehr Düngemittel erfordern als der Boden in Frankreich, und für die 3 980 000 km² Neuland tropischen Klimas wird die sehr hohe Verbrauchsrate von Hawaii als Basis genommen. Auf diese Weise ergibt sich ein sicher nicht zu gering geschätzter Bedarf an Potasche und Phosphaten, wie er in Tabelle XIV, Seite 62, in den Zeilen I—IV dargestellt ist.

II. Vorräte und Produktion von Phosphaten und Potasche

Die bekannten Lager an Phosphaten und Potasche sind außerordentlich reich, sodaß keine Befürchtungen hinsichtlich eines etwaigen Mangels ge-

¹⁵ Vergl. R. M. Salter, a. a. O., Seite 234.

rechtfertigt sind (vergl. Tabelle XIV, Zeilen VI und VII), auch wenn, wie aus Zeilen IV und V der gleichen Tabelle hervorgeht, der zukünftige Verbrauch von Potasche den gegenwärtigen um das 18fache, von Phosphaten um das 8fache übersteigt

Tabelle XIX*: *Bedarf und Reserven von Potasche und Phosphaten*

	In 1000 kg	
	Phosphate	Potasche
I. Düngerbedarf der gegenwärtigen Kulturfläche von 7 851 000 km ² zur Durchschnittsrate von Frankreich	13 425 000	9 970 000
II. Düngerbedarf der neuen tropischen Böden im Ausmaß von 4 048 500 km ² zur Durchschnittsrate von Hawaii	16 400 000	32 000 000
III. Düngerbedarf der neuen nicht tropischen Böden im Ausmaß von 1 214 600 km ² zur Rate von Frankreich	2 000 000	1 500 000
IV. Gesamter Bedarf an Dünger	31 825 000	43 470 000
V. Totalverbrauch vor dem Krieg	3 930 000	2 515 000
VI. Bekannte Reserven in 1000 Tonnen	166 000 000	22 500 000
VII. Die bekannten Reserven reichen aus für	5200 resp. 500 Jahre	

* Zusammengestellt nach R. M. Salter, *World Soil and Fertilizer Resources in Relation to Food Needs*, »Freedom from Want«, page 234. *Chronica Botanica*, Volume 11, Number 4. Waltham, 1948.

Unsere ursprünglich gestellte Frage, ob die Welt über genügend natürliche Hilfsquellen verfügt, um die für 1960 gesteckten Produktionsziele zu erreichen, kann also bejaht werden. Es bleibt somit nur noch die andere, aber entscheidende Frage offen, ob die Menschheit gewillt und imstande ist, diese natürlichen Quellen auszubeuten? Die Wissenschaft kann die Wege aufzeigen, die zur Lösung der Probleme führen können, aber sie kann die Menschen nicht zwingen, auf diesen Wegen zu marschieren. Politische und vor allem wirtschaftliche Hindernisse werden auftreten, und ihrer Darstellung sowie den Möglichkeiten ihrer Ueberwindung werden wir uns in den folgenden Abschnitten zuwenden.

Voraussetzungen einer richtig funktionierenden internationalen Ernährungswirtschaft

1. KAPITEL

Internationale Arbeitsteilung

Von grundsätzlicher Bedeutung für die Gestaltung der internationalen Ernährungswirtschaft ist die Entscheidung, ob diese auf dem Gedanken der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit beruhen soll, oder ob der zunehmenden internationalen Verflechtung auf wirtschaftlichem Gebiet durch eine Politik der nationalen wirtschaftlichen Isolierung Einhalt geboten werden soll. Die Frage ist schon alt und hat im Laufe der Geschichte zu heftigen politischen Auseinandersetzungen Anlaß gegeben. In Wirklichkeit führte die Entwicklung der einzelnen Volkswirtschaften immer mehr vom autarken Wirtschaftsgebiet weg zu einem Staat, der politisch zwar unabhängig, wirtschaftlich aber ein Glied der internationalen arbeitsteiligen Wirtschaft ist. Der Grad der internationalen Verflechtung ist nicht in allen Ländern gleich hoch. Er ist das Ergebnis der im betreffenden Land vorherrschenden freihändlerischen oder schutzzöllnerischen Politik.

Unter der Herrschaft des Liberalismus dehnte sich der Welthandel gewaltig aus. Ricardo, der Theoretiker des Freihandels, behauptete, daß jedes Land aus dem internationalen Handel den größten Nutzen ziehen könne, wenn es dem freien Handel Tür und Tor öffne. Die zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtung blieb aber nicht ohne Rückwirkungen auf die Struktur und das Gefüge der einzelnen Volkswirtschaften. Während in Europa die Industrialisierung immer weiter getrieben und die Landwirtschaft vernachlässigt wurde, richteten sich die großen überseeischen Agrarländer nach dem gewaltig gestiegenen Einfuhrbedarf in Europa und dehnten in der Folge ihre Produktion stark aus. Es entstand so eine natürliche Arbeitsteilung zwischen den Rohstoffländern und den Industrieländern. Da aber diese Arbeitsteilung nicht auf Arbeitsgemeinschaft beruhte, sondern ständig durch einzelne nationale handelspolitische Maßnahmen gestört wurde, waren Krisenerscheinungen in bestimmten Ländern nicht vermeidlich. Zudem trugen solche Krisen infolge der weltweiten Verflechtung der einzelnen Wirtschaftsgebiete nicht mehr nur lokalen Charakter, sondern sie erstreckten sich über immer größere Gebiete. In diesen unsicheren außenwirtschaftlichen Verhältnissen und auch in politischen Erwägungen muß die Ursache dafür erblickt werden, daß nach dem ersten Weltkrieg die meisten Staaten nicht beim uneinge-

schränkten Freihandel verblieben, sondern durch handelspolitische Maßnahmen ihre innere Wirtschaft zu schützen suchten. So begannen die alten europäischen Industrieländer, welche seit Beginn der liberalen Epoche fast die ganze Welt mit industriellen Erzeugnissen versorgt hatten, wiederum die Landwirtschaft zu schützen, um eine gewisse Nahrungsreserve im eigenen Land zu besitzen. Mit Schutzzöllen verhinderte man eine Ueberflutung des einheimischen Marktes durch billige Agrarerzeugnisse aus Uebersee. In der Folge stieg die landwirtschaftliche Produktion in Europa und bewirkte einen Rückgang des Importbedarfes, welcher seinerseits zu einem Sinken der Nachfrage auf dem internationalen Agrarmarkt führte. Der Handel mit Agrarprodukten stockte, und in den Exportländern brachen die gefürchteten Agrarkrisen in Form von Absatzkrisen aus. Die Rohstoffländer reagierten ihrerseits durch eine Drosselung der Einfuhr industrieller Erzeugnisse und versuchten, eigene Industrien aufzuziehen. Die folgende Tabelle zeigt diese Entwicklung des internationalen Handels.

Tabelle XX: *Ausfuhr und Einfuhr der Welt*¹

Jahr	Gesamteinfuhr	Gesamtausfuhr	In Millionen Golddollars		Agrarausfuhr absolut	%
			Agrareinfuhr absolut	%		
1925	27 000	24 000	8000	29,6	7000	29,2
1926	26 000	23 000	7500	28,8	6700	29,2
1927	27 000	24 000	8000	29,6	7200	30,0
1928	27 500	25 000	8000	29,0	7200	28,8
1929	28 000	26 000	7800	27,8	7000	27,0
1930	23 000	20 000	6500	28,2	5500	27,4
1931	17 000	15 000	5000	29,4	4000	26,6
1932	11 000	9 800	3600	32,7	2800	28,6
1933	9 800	8 800	3000	30,6	2500	28,4
1934	9 300	8 300	2700	29,0	2200	26,5
1935	9 500	8 600	2700	28,4	2300	26,8
1936	10 500	9 300	2900	27,6	2500	26,8

Diese Tabelle zeigt, wie nach dem Ausbruch der großen Wirtschaftskrise im Jahre 1929 der Welthandel zusammenschrumpfte, und wie erst gegen Ende der Krise eine gegenläufige Bewegung einsetzte. Demgegenüber ging der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, an denen die Nahrungsmittel als lebensnotwendige Güter den größten Anteil haben, trotz der Krise zwar absolut auch zurück, nahm aber relativ zu. Erst von 1931 an, nachdem die wichtigsten Importstaaten große Anstrengungen unternommen hatten, ihre eigene Nahrungsmittelproduktion auszudehnen, nahm die Welteinfuhr von

¹ Karl Schiller, Probleme der Weltwirtschaft. Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarswirtschaft. Jena 1940, Seite 189.

Agrarprodukten ziemlich stark ab, was in den überseeischen Exportstaaten jene große Absatzkrise der Dreißigerjahre hervorrief.

Es hat sich also in der Zwischenkriegszeit besonders deutlich gezeigt, daß handelspolitische Maßnahmen, die das Heil in der wirtschaftlichen Isolierung suchen, unter Umständen zweifelhaften Erfolg haben und die internationale Arbeitsteilung empfindlich stören können. In Hot Springs betonte man ausdrücklich den zweifelhaften Erfolg protektionistischer Maßnahmen und empfahl die Aufrechterhaltung und den Ausbau der natürlichen weltweiten Arbeitsteilung unter Anerkennung des Grundsatzes gegenseitiger Verantwortung und gemeinsamen Handelns².

Die gegenseitige Abhängigkeit der einzelnen Völker ist das Ergebnis eines langen Entwicklungsprozesses und kann heute nicht ohne tiefgreifende Störung der nationalen Nahrungsmittelversorgung rückgängig gemacht werden. Die Aufgabe der FAO besteht nun offenbar darin, dafür zu sorgen, daß das Stadium, das in diesem Entwicklungsprozeß erreicht wurde, nicht zu einer Katastrophe für die beteiligten abhängigen Länder wird, sondern daß im Gegenteil die Vorteile, welche eine internationale Arbeitsteilung mit sich bringen kann, im Interesse aller Nationen ausgenützt werden. Die zukünftige Ernährungswirtschaft soll auf einer natürlichen internationalen Arbeitsteilung beruhen, d. h. die Welt soll ernährungswirtschaftlich einen einzigen großen Wirtschaftsraum bilden, innerhalb dessen jedes Land sein Kapital und seine Arbeitskräfte naturgemäß in denjenigen Unternehmungen einsetzt, die ihm den größten Vorteil bringen³.

Jedes Land besitzt in bezug auf gewisse Produktionszweige eine natürliche Ueberlegenheit, welche von allen übrigen Ländern anerkannt und ausgenützt werden soll. Politische Ueberlegungen dürfen nicht dazu führen, daß im einen Lande ergiebige und leicht zugängliche Nahrungsmittelquellen brachliegen, während andernorts unrentable Produktionszweige künstlich am Leben erhalten werden.

Unter solchen Gesichtspunkten wird es in der zukünftigen internationalen Ernährungswirtschaft in bezug auf die einzelnen Nahrungsmittel einwandfreie Mangelgebiete (Importländer) und ausgesprochene Ueberschußländer (Exportländer) geben. Dieser status quo soll nicht etwa abgeändert, sondern als Ausgangsbasis für die Planung und Lenkung der zukünftigen Ernährungswirtschaft anerkannt werden, wobei das letzte Ziel in der Erreichung und

² »Im Wunsche, alle Völker in allen Ländern von Not zu befreien, anerkennen die hier vertretenen Regierungen und Behörden den Grundsatz gegenseitiger Verantwortung und gemeinsamen Handelns, um alle Arten von Handelshindernissen abzubauen und alle Formen diskriminierender Beschränkungen einschließlich unbilligen Transportpraktiken wirksam und rasch zu beseitigen.« (Hot Springs, XXIV, 1. g.)

³ Dies ist natürlich das Ziel des langfristigen Programmes der FAO. In der Mangelwirtschaft unmittelbar nach dem Kriege gilt das kurzfristige Ernährungsprogramm, das von allen Ländern maximale Anstrengungen in der Nahrungsmittelproduktion fordert.

in der dauernden Erhaltung einer natürlichen internationalen Arbeitsteilung besteht.

Es ist ohne weiteres verständlich, daß es Jahre dauern wird, um dieses Ziel zu erreichen. Vor allem müssen die einigermaßen als normal anzusehenden Wirtschaftsverhältnisse der Vorkriegszeit zuerst erreicht sein, bevor mit dem langfristigen Programm richtig eingesetzt werden kann. Für die Uebergangszeit ist eine kurzfristige Politik erforderlich, die vor allem die rasche Beseitigung des allgemeinen Mangels an dringlichen Konsumgütern und den Wiederaufbau der zerstörten Produktionsanlagen bezwecken muß. Die eigentliche Aufgabe und der ursprüngliche Zweck der FA O liegen aber nicht in der Beseitigung der Kriegsschäden, sondern in der Gestaltung der internationalen Ernährungswirtschaft auf lange Sicht. Trotzdem ist es wichtig, daß schon während der Uebergangszeit die Ziele des langfristigen Programmes im Auge behalten werden ⁴.

2. KAPITEL

Überwindung der Mangelwirtschaft

In Hot Springs sah man voraus, daß das zentrale Problem der Nachkriegszeit in der möglichst raschen Behebung des allgemeinen Mangels an Gütern jeglicher Art und im Wiederaufbau der durch den Krieg zerstörten Wirtschaften bestehen würde. Es wurde betont, daß die rasche Wiederherstellung normaler Produktionsverhältnisse das erste Ziel der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und zugleich die wichtigste Voraussetzung für die Durchführung eines langfristigen Agrarprogrammes auf internationaler Basis sein würde.

Als die FA O im November 1945 ihre Tätigkeit begann, litt die Welt unter einem Mangel an Gütern jeglicher Art, welcher sich in der unzureichenden Versorgung mit Lebensmitteln in vielen Ländern besonders hart auswirkte. Zur Behebung der Mangellage wurden verschiedene internationale Organisationen eingesetzt, so die »United Nations Relief and Rehabilitation Administration« (UNRRA), der »Combined Food Board« (CFB) and das »Food and Agriculture Subcommittee of the Emergency Economic Committee for Europe« (EECE). Seit 1947 befaßt sich auch der Marshallplan mit dem Wiederaufbau der zerstörten Wirtschaft in den ehemaligen Kriegsländern. Bei diesen Organisationen handelt es sich durchwegs um vorübergehende Hilfswerke der alliierten Nationen, und ihr Ziel besteht darin, die Wirtschaft und vor allem die Versorgung mit dringlichen Konsumgütern und Produktionsmitteln auf das Vorkriegsniveau zurückzuführen. Im Gegensatz zu die-

⁴ Vergl. Hot Springs, XII, XIII, XIV.

sen vorübergehenden Hilfsorganisationen sollte die FAO als erste permanente internationale Organisation der Vereinigten Nationen nur mit langfristigen Aufgaben betraut werden. Sie sollte ihre Tätigkeit in einer Weltwirtschaft beginnen können, die mindestens das Niveau der Vorkriegszeit erreicht hat⁵.

Zur möglichst raschen Behebung der Kriegsschäden und für die Umstellung von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft empfahl die Konferenz die Einhaltung folgender Richtlinien⁶:

- »1. Um den gegenwärtigen allgemeinen Mangel an Nahrungsmitteln zu beseitigen, sollen alle Länder, deren Landwirtschaft während der Zeit der Mangelwirtschaft ausgedehnt werden kann, für diese Zeit, soweit es ihre Lage gestattet, alles tun, um die Anbaufläche für Erzeugnisse des direkten menschlichen Verbrauchs zu vergrößern und sogar mit der Ergänzung ihres Viehstandes (so wichtig diese Ergänzung, auf die Länge gesehen, auch ist) und mit der Erzeugung anderer Produkte, welche den Boden dem Anbau der lebenswichtigen Nahrungsmittel entziehen würden, zurückhalten.
2. Länder, deren Landwirtschaft ganz oder teilweise zerstört worden ist, müssen in der unmittelbaren Nachkriegszeit die ihnen verbliebenen Möglichkeiten auf dem Gebiete der Landwirtschaft voll ausnützen, um eine sofortige Erhöhung der Lebensmittel-erzeugung zu erzielen, selbst wenn sie so von jener Linie abweichen, welche auf die Dauer von ihnen eingehalten werden sollte. Sie sollten dies auch auf die Gefahr hin tun, daß ihr Vorgehen die Rückkehr zu der aus technischen, wirtschaftlichen oder hygienischen Gründen wünschbaren Produktionspolitik verzögern würde. (In Europa wird es beispielsweise für die erste Zeit nötig sein, sich auf die Erzeugung von Gemüse, Brotgetreide und anderen Produkten einzustellen, welche rasch reifen und per Hektare mehr Kalorien hervorbringen als die Viehzucht.)
3. Im Einklang mit dieser Zielsetzung sollten Länder, welche zufolge ihrer Unversehrtheit vom Kriege mehr produziert haben als in normalen Zeiten:
 - a) diese erweiterte Produktion während der Uebergangszeit beibehalten;
 - b) diese Produktion zur Deckung des abnormalen Bedarfs wenn möglich noch erhöhen, vorausgesetzt, daß die nötigen Transportmittel und Produktionsmittel vorhanden sind.
4. Das Ausmaß des Mangels an Lebensmitteln im Zeitpunkt des Kriegsabbruchs wird vom weiteren Kriegsverlauf und vom Ausfall der Ernten abhängen. Es ist notwendig, daß die vom Krieg verschonten Länder bis dahin alles tun, um die Erzeugung jener Produkte, welche von anderen Ländern in der Kriegszeit benötigt werden, auf ein Maximum zu bringen und gleichzeitig unter Berücksichtigung der Anforderungen der Kriegführung ausreichenden Mengen für ihren eigenen Markt zu erzeugen.

⁵ Daß die FAO auf keinen Fall als internationales Hilfswerk gedacht war, geht aus einer Empfehlung der Konferenz von Hot Springs hervor (H. S. II, I. und Erklärung 5.):

»Die hier vertretenen Regierungen und Behörden übernehmen in einer formellen Erklärung oder Vereinbarung gegenüber ihren Völkern und untereinander die Verpflichtung, inskünftig zusammenzuarbeiten, um den Ernährungs- und Lebensstandard ihrer Völker zu heben und einander über die erreichten Fortschritte zu informieren.«

»Jede Nation ist in erster Linie selbst dafür verantwortlich, daß ihr Volk die Nahrungsmittel erhält, welche es für sein Leben und seine Gesundheit benötigt. Die Maßnahmen hierfür sind Sache der einzelnen Nationen. Aber jede einzelne Nation kann dieses Ziel nur erreichen, wenn alle zusammenarbeiten.«

⁶ Hot Springs, XII.

5. Alle Länder, welche dazu in der Lage sind, sollten jetzt schon und besonders nach Kriegsende ihre Anstrengungen auf die erhöhte Erzeugung landwirtschaftlicher Maschinen und Geräte, Kunstdünger und anderer Hilfsstoffe einschließlich Saatgut richten, welche für die Ausdehnung der Lebensmittelerzeugung wesentlich sind. Sie sollten zusammenarbeiten, um diese Güter, soweit es die Kriegführung erlaubt, den Agrarländern zur Verfügung zu stellen.«

Diese Empfehlungen zeigen deutlich, daß während der Mangelwirtschaft von der Durchführung eines langfristigen Agrarprogrammes bewußt noch abgesehen wurde. Den einzelnen Nationen wurde im Gegenteil geraten, von den Grundsätzen einer Politik auf lange Sicht abzuweichen und alles zu tun, um den allgemeinen Mangel an Lebensmitteln möglichst rasch zu beseitigen. Die Mangelländer haben keine andere Wahl, als diese Empfehlungen zu befolgen, sofern sie die Ernährung ihrer Völker sicherstellen wollen. Die durch den Krieg unversehrt gebliebenen Exportländer dagegen sehen sich vor schwerwiegende Probleme, vor allem vor die Frage zukünftiger Absatzmöglichkeiten gestellt. Während in der Nachkriegszeit verschiedene Hilfsorganisationen dafür sorgen, daß die internationale Verteilung funktioniert, daß Ueberschüsse in den Rohstoffländern, so groß sie auch sein mögen, ihren Weg in die Mangelgebiete finden, stellt sich die Frage, welchen Verlauf die internationale Wirtschaft nehmen wird, wenn diese Hilfswerke nicht mehr existieren werden. Werden die jetzigen Einfuhrländer auch in Zukunft bereit sein, ihre relativ großen Importe aufrechtzuerhalten, oder werden sie, wie in den Dreißigerjahren, zu einer Politik der Einfuhrbeschränkung und Förderung der einheimischen Landwirtschaft zurückkehren? Diese Frage ist umso berechtigter, als vorauszusehen ist, daß nach Vollzug des Wiederaufbaus der Landwirtschaft, der ja nach den Empfehlungen von Hot Springs in allen Ländern forciert werden soll, der Einfuhrbedarf der heutigen Mangelländer sehr stark zurückgehen wird. Ein Sinken der Nachfrage auf dem Weltmarkt aber würde die Preise reduzieren und in den Rohstoffländern, welche ihre ganze Wirtschaft auf dem Export von Rohstoffen aufgebaut haben, zu Einkommensverlusten führen, welche je nach ihrem Ausmaß schwerwiegende Konsequenzen für die ganze nationale Wirtschaft haben könnten.

In Hot Springs wurde betont, daß ein solcher unerwünschter Verlauf der internationalen Wirtschaft nur durch eine enge Zusammenarbeit aller Nationen und durch eine strikte Befolgung der Grundsätze, die in einem langfristigen Agrarprogramm festgelegt sind, verhindert werden kann. Wenn die Konferenz also den Agrar-Exportländern empfiehlt, ihre erweiterte Produktion während der Uebergangszeit beizubehalten oder sogar noch zu erhöhen, so ist dieser Rat mit aller Vorsicht zu befolgen. Er sollte die überseeischen Agrarländer davon abhalten, frühzeitig zu einem System der Anbaubeschränkung und Preisstabilisierung durch Regulierung des Angebotes

zurückzukehren. Eine andere Resolution der Konferenz empfiehlt nämlich den einzelnen Ländern, sich so bald als möglich von der kurzfristigen Produktionspolitik abzuwenden und dem langfristigen Programm allmählich anzupassen⁷. Wichtig für die Ueberwindung der Mangelwirtschaft ist, daß diese Umstellung der Erzeugung auf die eigentliche Friedenswirtschaft nicht zu früh geschieht; wichtig für die Normalisierung der zukünftigen Ernährungswirtschaft ist aber auch, daß diese Umstellung rechtzeitig geschieht. Es wird Aufgabe der internationalen Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation sein, Nachforschungen über die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion in allen Ländern anzustellen und die Regierungen und verantwortlichen Stellen in der Gestaltung ihrer Agrar- und Ernährungs politik zu beraten.

3. KAPITEL

Internationale Sicherheit

Wiederholt wurde schon darauf hingewiesen, daß der Grundgedanke der FAO die internationale Arbeitsgemeinschaft auf dem Gebiet der Ernährung und Landwirtschaft ist. Arbeitsgemeinschaft heißt gemeinsames Arbeiten am gewünschten Sozialprodukt unter Ausschaltung jeglicher nationaler Sonderinteressen, sofern diese das arbeitsteilige Wirtschaftsgefüge stören könnten. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die internationale Sicherheit. Sie allein erlaubt den Nationen, ihre Wirtschaftspolitik von rein politischen Erwägungen zu befreien. In Hot Springs wurde diesbezüglich folgende Resolution gefaßt:

- »1. Die Befreiung von Not ist nicht möglich ohne die Befreiung von Furcht.
2. Eine aggressive Politik und die Furcht vor einem Angriff haben zur unwirtschaftlichen Verwendung der menschlichen und materiellen Produktionsfaktoren, zur Schaffung unwirtschaftlicher Industrien, zur Unterbindung des internationalen Handels, zur handelspolitischen Diskriminierung und zur Ausgabe riesiger Summen für Rüstungszwecke geführt.
3. Diese Hindernisse, welche einer Ausdehnung der Wirtschaft im Wege liegen, können ohne eine wirkliche Zusammenarbeit zwischen den Nationen nicht beseitigt werden.

Die Konferenz empfiehlt:

1. Im Wunsche, alle Völker in allen Ländern von Not zu befreien, anerkennen die hier vertretenen Regierungen und Behörden den Grundsatz gegenseitiger Verantwortung und gemeinsamen Handelns, um jene internationale Sicherheit herzustellen, welche die Voraussetzung für eine wachsende, ausgeglichene Weltwirtschaft bildet.
2. Die Regierungen werden gemeinsam alle Maßnahmen ergreifen, um diese Grundsätze zu verwirklichen und die gesteckten Ziele zu erreichen.«

⁷ Vergl. Hot Springs, XIV.

Langfristiges Agrarprogramm

1. Internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit

Eine nach ihrem Inhalt und in ihrer Formulierung allgemein gehaltene, aber für die zukünftige internationale Ernährungswirtschaft grundlegende Empfehlung der Konferenz von Hot Springs lautet wie folgt⁸:

»Die hier vertretenen Regierungen und Behörden übernehmen in einer formellen Erklärung oder Vereinbarung gegenüber ihren Völkern und untereinander die Verpflichtung, inskünftig zusammenzuarbeiten, um den Ernährungs- und Lebensstandard ihrer Völker zu heben und einander über die erreichten Fortschritte zu informieren.«

Die wesentlichen Punkte, auf die sich die internationale Zusammenarbeit richten soll, mögen hier nur aufgezählt werden. Wie sich die Zusammenarbeit im einzelnen gestaltet, wird bei der Behandlung der einzelnen Probleme besprochen.

Die internationale Zusammenarbeit verfolgt den Zweck, eine durchgreifende internationale Arbeitsteilung auf dem Agrarsektor zu schaffen, die eine maximale und optimale Ausnützung der natürlichen Nahrungsquellen der Welt gewährleistet. Um dieses Ziel zu erreichen, sind im einzelnen folgende Probleme zu lösen:

1. Die internationale landwirtschaftliche Produktion muß auf einem Grundplan beruhen, welcher die Anpassung des Angebots an die Nachfrage möglich machen soll. Durch eine solche Produktionsplanung werden zwei Ziele zugleich erreicht: erstens sind immer genügend Lebensmittel vorhanden, um die Nachfrage vollauf zu decken, was ein wesentliches Erfordernis für die Sicherstellung der Ernährung ist, und zweitens können Absatzschwierigkeiten in den Produzentenländern vermieden werden, was eine wichtige Voraussetzung für die Sicherung des bäuerlichen Einkommens ist.
2. Ein hoher Beschäftigungsgrad und eine gerechte Einkommensverteilung sind wesentliche Voraussetzungen für die Hebung der Kaufkraft nach landwirtschaftlichen Produkten. Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln muß ihrerseits dem Angebot angepaßt werden, d. h. daß der Produktionssteigerung eine Vergrößerung der Kaufkraft parallel gehen muß. Infolgedessen muß in allen Ländern eine Politik der Vollbeschäftigung, verbunden mit einer weitgehenden Sozialpolitik, durchgeführt werden, wobei durch die Organisation alle nationalen Maßnahmen zur Erhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades koordiniert werden sollen⁹.

⁸ Vergl. Hot Springs, II, 1.

⁹ Vergl. Hot Springs, XXIV, a.

3. Die Preise für die auf den internationalen und nationalen Märkten gehandelten Agrarprodukte müssen auf einem Niveau, das sowohl den Produzenten wie auch den Konsumenten gerecht wird, festgesetzt und relativ stabil gehalten werden, um eine regelmäßige Belieferung des Marktes und eine gleichmäßige Nachfrage sicherzustellen¹⁰.
4. Die Steigerung der Produktion und der Kaufkraft ist nur in einer expansiven Weltwirtschaft möglich. Es ist also das Ziel der internationalen Zusammenarbeit, den Welthandel auszudehnen und dadurch eine durchgreifende Verteilung der Agrarerzeugnisse zu gewährleisten. Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels ist, daß die einzelnen Länder über ein geordnetes Währungswesen verfügen und imstande sind, ihren ausländischen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Durch die wirtschaftliche Zusammenarbeit unter den Nationen soll der Ausgleich in den internationalen Zahlungen hergestellt und eine vernünftige Lenkung der Währungen und Devisenkurse sichergestellt werden. Des weiteren wird es nötig sein, die Verteilungsmethoden auf nationalem und internationalem Gebiet zu verbessern und die Kosten des internationalen Handels durch gemeinsame Maßnahmen herabzusetzen. Ferner ist gerade im Hinblick auf die Förderung der Weltwirtschaft auf die Notwendigkeit eines Abbaus der Handelsschranken hinzuweisen. Auf hohe Zollsätze soll verzichtet werden, sofern diese nicht nur fiskalischen, sondern auch protektionistischen Zwecken dienen. In vielen Fällen kann durch eine vernünftige Beschäftigungspolitik mehr für die Erhaltung des innenwirtschaftlichen Gleichgewichts getan werden als durch eine übertriebene Schutzzollpolitik¹¹.
5. Die Rohstoffländer müssen im internationalen Wirtschaftsverkehr als gleichberechtigte Partner angesehen werden. Eine Ausnützung der Kolonialwirtschaften im Sinne eines Raubbaus an den natürlichen Bodenkraften und eines Profitierens des in diesen Ländern meist niedrigen Lebensniveaus sollte in Zukunft unterlassen werden. Der Welthandel sollte nicht mehr auf dem Austausch von billigen Rohstoffen gegen relativ teure Fabrikate aufgebaut werden, sondern die Rohstoffländer sollten ihre Wirtschaft entwickeln und dazu übergehen, neben den Basisprodukten auch veredelte und konsumbereite Lebensmittel auszuführen. Dadurch würde sich ihre Zahlungsbilanz ganz wesentlich günstiger gestalten, und das gesamte Wirtschaftsleben würde vorteilhaft beeinflußt¹².

¹⁰ Vergl. Hot Springs, XXV, 1.—3.

¹¹ Vergl. Hot Springs, XXIV, 1. e—g.

¹² Vergl. Hot Springs, XXIV, Feststellung, 2.—3

II. Langfristige Planung der landwirtschaftlichen Produktion

Es wurde früher auf die Aufgaben hingewiesen, denen die internationale Landwirtschaft auf Grund des langfristigen Ernährungsprogrammes gegenübersteht. Sie bestehen in einer ganz beträchtlichen Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktion. Ebenfalls wurde geographisch festgelegt, wo eine solche Steigerung der Produktion durch räumliche Ausdehnung oder durch Intensivierung der Betriebe relativ leicht durchgeführt werden kann¹⁴. Die Ausdehnung der Produktion darf auch nicht wahllos vor sich gehen, sondern sie muß sich auf die am meisten gemangelten wichtigen Lebensmittel richten¹⁵, sie muß also den Erfordernissen des Nahrungsbedarfes nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht genügen. Dies ist ein erster Grund dafür, daß die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion auf einem Grundplan beruhen muß, der die internationale Erzeugung auf lange Sicht dirigiert und den einzelnen Nationen ihre diesbezüglichen Aufgaben zuteilt.

Neben dieser ersten Ursache, die produktionstechnischer Natur ist, besteht ein weiteres Bedürfnis nach einer langfristigen Lenkung der landwirtschaftlichen Erzeugung, das mehr markttechnischen Charakter trägt. Die Mangelwirtschaft der unmittelbaren Nachkriegszeit wird zu einem Ende kommen dank der eigenen Anstrengungen der Mangelländer und dank der Aufrechterhaltung eines hohen Exportvolumens in den überseeischen Agrarländern. Es wurde schon in anderem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß sich dann, ähnlich wie in den Dreißigerjahren, das Problem partieller Ueberproduktion, verbunden mit Absatzschwierigkeiten, in den Exportländern stellen wird. Einer solchen unerwünschten Entwicklung der internationalen Wirtschaft kann man nur durch eine langfristige Regulierung der landwirtschaftlichen Produktion mit dem Ziel der Anpassung des Angebots an die Nachfrage auf lange Sicht vorbeugen. Welches sind nun die hauptsächlichsten Ziele des langfristigen Agrarprogrammes?

1. Durchführung der Arbeitsteilung in der landwirtschaftlichen Erzeugung

Das Programm bezweckt eine maximale und zugleich optimale Ausnützung der Nahrungsquellen der Welt. Es sollen einerseits keine natürlichen Produktionskräfte ungenutzt bleiben, andererseits sollen sie auf wirtschaftliche Weise, d. h. mit dem geringsten Aufwand bei der Produktion verwendet werden. Das bedingt, daß der Wahl der zu erzeugenden Produkte und der Anbausysteme in den einzelnen Ländern die größte Aufmerksamkeit geschenkt wird¹⁶. Die einfachste Lösung wäre, auf Grund rein rationaler

¹⁴ Vergl. Abschnitt C, 1. und 2. Kapitel, Seite 57 f.

¹⁵ Vergl. die statistische Darstellung Seite 62.

¹⁶ Vergl. Hot Springs, XV, 1. a—b.

Ueberlegungen den Nationen vorzuschreiben, was und wieviel sie zu erzeugen haben¹⁷.

Da aber in der internationalen Ernährungswirtschaft eine mit der hierzu notwendigen Macht ausgerüstete zentrale Leitung fehlt, ist an eine solche Durchrationalisierung der Weltproduktion nicht zu denken. Diese würde zudem auf Opposition der einzelnen Länder stoßen, da diese auf Grund wirtschaftlicher und besonders wehrwirtschaftlicher Erwägungen sowie aus Gründen der Tradition an und für sich nicht bereit wären, sich einer solchen Lenkung der Weltproduktion, die in vielen Fällen weitgehende Konsequenzen für die nationale Wirtschaftsstruktur haben würde, zu unterwerfen. Und doch ist es von fundamentaler Wichtigkeit für das richtige Funktionieren der internationalen Arbeitsteilung, daß eine gewisse Ordnung in der landwirtschaftlichen Produktion herrscht¹⁸. Anläßlich der Konferenz von Hot Springs wurden eine Reihe von Grundsätzen aufgestellt, welche in entsprechender Form auf die Agrarpolitik aller Länder angewandt werden können, und welche, sofern sie befolgt werden, eine einheitliche internationale Produktionspolitik gewährleisten können. So wurde den Nationen empfohlen, ihre Produktion nach den gegebenen natürlichen und wirtschaftlichen Bedingungen zu richten¹⁹. Hinsichtlich der natürlichen Bedingungen ist die Entscheidung relativ leicht zu treffen. Das Klima, die Bodenverhältnisse und die Bodengestalt entscheiden eindeutig darüber, ob und in welcher Richtung die landwirtschaftliche Produktion forciert werden kann. Was die wirtschaftlichen Verhältnisse anbelangt, ist die Entscheidung eher schwierig. Die wirtschaftlichen Voraussetzungen eines Landes können Veränderungen unterliegen. Die Wirtschaft kann sich entwickeln, die Transportwege können verbessert werden, es können neue Produktionszweige geschaffen werden, und weil die FAO in ihrem Programm ja gerade die Entwicklung der zurückgebliebenen Länder voraussieht, muß mit solchen Veränderungen der wirtschaftlichen Voraussetzungen tatsächlich gerechnet werden.

In den Industrieländern stellt sich zudem die Frage, in welchem Ausmaß die eigene Nahrungsmittelversorgung beibehalten werden soll, mit andern Worten, inwieweit die landwirtschaftliche Produktion zugunsten einer stärkeren industriellen Entwicklung eingeschränkt werden soll. Auf dieses Pro-

¹⁷ Eine solche Zwangspolitik wurde während des Krieges in verschiedenen Ländern durchgeführt, z. B. in der Schweiz auf der Basis des »Plan Wählens«, und sie findet heute noch in Rußland und dessen Satellitenstaaten in großem Maßstabe statt.

¹⁸ Es soll hier nicht noch einmal auf die Frage eingetreten werden, ob eine Ordnung durch das freie Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte oder eine Ordnung durch zentrale Planung wünschenswerter ist. Vergl. darüber I. Teil, 2. Kap., S. 10ff.

¹⁹ Vergl. Hot Springs, XV, I. a—b: »In jedem Gebiet richten sich das Anbausystem und die Produktion nach den gegebenen natürlichen und wirtschaftlichen Bedingungen. Das Anbausystem muß sicherstellen, daß sich die Fruchtbarkeit des Bodens auf einem solchen Niveau hält, daß der Ertrag und das Arbeitseinkommen dauernd erhalten bleiben, . . . und daß über das ganze Jahr Arbeitsgelegenheit vorhanden ist«

blem wurde schon früher hingewiesen²⁰, und die Konferenz beurteilte diese Frage in Empfehlung XIV ihrer Resolution²¹.

2. *Erhaltung des Bodens*

Eine wichtige Forderung des langfristigen Agrarprogramms ist die Erhaltung der Fruchtbarkeit des Bodens auf einem Niveau, das eine dauernde gleichmäßige Ertragsfähigkeit des Bodens gewährleistet²². Während noch Ricardo von den unzerstörbaren Kräften des Bodens sprach, weiß man heute, daß sich die natürlichen Wachstumskräfte erschöpfen können und daß der Kulturboden regelrecht zerstört werden kann. In Hot Springs wurde deshalb den Nationen dringend empfohlen, den Boden und seine natürlichen Wachstumskräfte durch den Schutz der Wälder, durch Wiederaufforstung ungeschützter Wasserscheiden, durch Schutz des Bodens vor Ueberschwemmungen beziehungsweise vor Austrocknung sowie durch einen zweckmäßigen Fruchtwechsel und durch Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen Pflanzenbau und Viehwirtschaft zu erhalten²³. Der internationalen Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation wurde dabei folgende Aufgabe überbunden²⁴:

»Die permanente Organisation soll hierbei mitwirken,

- a) indem sie Grundsätze für die Durchführung von Maßnahmen zur Erhaltung des Bodens aufstellt;
- b) indem sie zwischen den Nationen Mitteilungen und Berichte über Bodenerosion, Abwehrmaßnahmen und andere einschlägige Fragen vermittelt;
- c) indem sie für den Ausbau von technisch für die Untersuchung und Durchführung von Bodenerhaltungsmethoden geschultem Personal zwischen den Nationen sorgt.«

3. *Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft*

Schon wiederholt wurde hervorgehoben, daß die Sicherstellung des bäuerlichen Einkommens eine wesentliche Voraussetzung für eine expansive Welt-Landwirtschaft bildet. Die Beibehaltung eines hohen Produktionsniveaus ist nur möglich, wenn den Produzenten ein bestimmtes Einkommen garantiert wird, das ihnen erlaubt, ihre Betriebe technisch zu vervollkommen, ihre Schulden zu verzinsen und abzutragen und ihren Lebensstandard zu verbessern. Die Sicherung des landwirtschaftlichen Einkommens beruht ihrerseits auf zwei Voraussetzungen, nämlich erstens auf der Steigerung der Produktivität und zweitens auf der Verbesserung der marktstrategischen Lage des landwirtschaftlichen Betriebes²⁵.

²⁰ Vergl. Seite 60.

²¹ Vergl. Anmerkung Seite 60.

²² Vergl. Hot Springs, XV, 1. b.

²³ Vergl. Hot Springs, XX, 2. a—g.

²⁴ Vergl. Hot Springs, XX, 3. a—c.

²⁵ Vergl. über die ungünstige Marktposition der Landwirtschaft als Ursache für die Einkommensschwankungen, S. 83 ff.

Rein äußerlich konnte man im Laufe der Zeit, sofern man die Betriebsfläche als Kriterium nimmt, eine Tendenz zur Verkleinerung der landwirtschaftlichen Betriebe beobachten. Darin unterscheidet sich die Entwicklung der Landwirtschaft von derjenigen der Industrie, wo die Betriebe im allgemeinen aus technischen und ökonomischen Gründen immer größer geworden sind.²⁶

Warum aber hat sich der kapitalistische Unternehmerbetrieb in der Landwirtschaft nicht durchsetzen können? Neben verschiedenen anderen Ursachen liegt ein wichtiger Grund dafür in der niedrigen Produktivität der landwirtschaftlichen Produktion. Dieser fehlen die günstigen produktionstechnischen Voraussetzungen der Industrie, darunter vor allem die Möglichkeit einer durchgehenden betrieblichen Arbeitsteilung und einer engeren Spezialisierung der Arbeitsvorgänge. Die relative Knappheit des Bodens gestattet überdies in vielen Fällen keine optimale Ausnützung der vorhandenen Arbeit und des Betriebskapitals. Aus diesen Gründen ist sowohl die physische wie die Wertproduktivität in der Landwirtschaft niedriger als in der Industrie. Es gibt in der Landwirtschaft relativ wenig zu verdienen, denn sie gewährt nicht die Gewinnchancen anderer Produktionszweige.

Wie kann nun die Produktivität in der landwirtschaftlichen Produktion gehoben werden? In erster Linie muß die moderne Technik auch im bäuerlichen Betrieb Eingang finden können. Es soll den Produzenten möglich gemacht werden, bessere Geräte und moderne landwirtschaftliche Maschinen anzuschaffen. Dazu ist aber Kapital notwendig, und es wird darum den einzelnen Ländern empfohlen, der Landwirtschaft besondere Kredite zu niedrigem Zins zur Verfügung zu stellen²⁷. Durch eine bessere Ausbildung der Produzenten soll das Verständnis für vorteilhaftere Betriebsmethoden geweckt und diese, wo es nötig erscheint, durch technische Beihilfe an die Produzenten zur Anwendung gebracht werden²⁸.

Um auch dem Kleinbetrieb eine rationellere Anbaumethode zu erlauben, wird der Zusammenschluß der Produzenten in landwirtschaftlichen Genossenschaften empfohlen. Durch gemeinsame Anschaffung leistungsfähiger Maschinen, durch gemeinsamen Einkauf und durch Organisierung des Absatzes können die Herstellungs-, Verteilungs- und Absatzkosten wesentlich gesenkt werden²⁹.

²⁶ Prof. Wagner bezeichnet diesen Sachverhalt als das »Gesetz der landwirtschaftlichen Betriebskontraktion«. Vergl. V. F. Wagner, Die Stellung der Landwirtschaft im Konkurrenzsystem. Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft. 32. Jahrgang, Heft 6 1946, Seite 509.

²⁷ Vergl. Hot Springs, XVI, 1.—4.

²⁸ Vergl. Hot Springs, XV, 3. b—e.

²⁹ Vergl. Hot Springs, XVII, 1.

Die landwirtschaftliche Ertrags- und Leistungsfähigkeit hängt des weiteren in hohem Ausmaße vom System der Grundbesitzordnung und den ländlichen Arbeitsbedingungen ab.

Es wird daher den Ländern empfohlen, ihre Grundbesitzverhältnisse und die ländlichen Arbeitsbedingungen sorgfältig zu überprüfen und, wenn nötig, Änderungen vorzunehmen, um den Ertrag und die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft zu steigern ³⁰.

Die Probleme der Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft sind natürlich nicht in allen Ländern die gleichen. Während es in den wirtschaftlich hochentwickelten Ländern vor allem darum geht, die Wertproduktivität zu steigern, handelt es sich bei den zurückgebliebenen Ländern in erster Linie um eine Steigerung der physischen Produktivität, der natürlich in zweiter Linie eine Steigerung der Wertproduktivität oder der Rentabilität des Betriebes folgen muß. Die Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung der Agrarländer und im besonderen auch die produktivere Gestaltung ihrer landwirtschaftlichen Produktion werden in einem besonderen Abschnitt behandelt.

4. Verbesserung der landwirtschaftlichen Marktposition

Ein weiteres Handicap des landwirtschaftlichen Betriebes gegenüber dem industriellen Betrieb und eine Hauptursache der starken Einkommensschwankungen, denen die landwirtschaftlichen Produzenten ausgesetzt sind, besteht in der ungünstigen marktstrategischen Stellung des Einzelbetriebes. Sie zeigt sich in verschiedener Hinsicht. Erstens hat der Einzelbetrieb bei der Vielzahl von voneinander unabhängigen Anbietern keine Möglichkeit, den Preis wesentlich zu beeinflussen. Während in anderen Produktionszweigen durch den Zusammenschluß einzelner Unternehmungen starke Monopolstellungen mit weitgehender Kontrolle des Marktes geschaffen werden konnten, ist die Konkurrenzwirtschaft im Agrarsektor noch in sehr starkem Maße vorhanden ³¹. Zweitens ist es eine allgemeine Erscheinung auf den Agrarmärkten, daß geringfügige Angebots- oder Nachfrageveränderungen unverhältnismäßig starke Preisschwankungen hervorrufen. Drittens verlaufen die Produktpreise und die Produktionsmittelpreise in der Landwirtschaft unabhängig voneinander. In Zeiten der Depression z. B. fallen die Agrarpreise ungleich stärker als die Preise für industrielle Erzeugnisse. Viertens ist eine kurzfristige Regulierung der landwirtschaftlichen Produktion im Sinne einer Anpassung des Angebotes an die Nachfrage infolge der

³⁰ Vergl. Hot Springs, XVIII, 1.—2.

³¹ In vielen Ländern ist dies heute nicht mehr der Fall, da die Preise im Agrarsektor einer strengen Preiskontrolle unterliegen. Aus den weiteren Ausführungen muß später der Schluß gezogen werden, daß eine solche nationale Preispolitik im Interesse der Sicherung des bäuerlichen Einkommens unbedingt erforderlich ist.

naturhaften Gebundenheit der Produktion gar nicht oder nur sehr schwer durchführbar, und fünftens wird eine solche Anpassung zudem durch die Tatsache erschwert, daß eine große Zahl landwirtschaftlicher Betriebe anormal auf Preisveränderungen reagiert.

In der modernen Geldwirtschaft hat der landwirtschaftliche Betrieb notgedrungen den Charakter einer Unternehmung angenommen. Eingespannt in den marktwirtschaftlichen Prozeß, handelt er weitgehend nach dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip, d. h. er zielt darauf ab, mit dem niedrigsten Geldaufwand den größten Geldrohertrag zu gewinnen. Reinertrag und Einkommen hängen bei gegebenem Bodennutzungs- und Betriebssystem von den Erntemengen, von den Preisen der betriebsfremden Produktionsmittel und von den landwirtschaftlichen Produktenpreisen ab.

In der freien Marktwirtschaft richten sich die Preise nach Angebot und Nachfrage auf dem Markt. Steigt die Nachfrage bei gleichbleibendem Angebot, so wird der Preis eines bestimmten Gutes ebenfalls steigen, denn dieses Gut ist knapper geworden. Steigt das Angebot bei gleichbleibender Nachfrage, so wird infolge eines relativen Ueberflusses der Preis sinkende Tendenz haben.

Zwischen den Preisen einerseits und Nachfrage und Angebot andererseits besteht aber eine gegenseitige Abhängigkeit. Der Preis beeinflußt das wirtschaftliche Verhalten der Marktparteien und bestimmt dadurch indirekt die Nachfrage- und Angebotsgrößen. Im allgemeinen schränken sinkende Preise das Angebot ein und erhöhen die Nachfrage, während steigende Preise in umgekehrtem Sinne wirken. Eine partielle Veränderung der landwirtschaftlichen Produktenpreise wird den Produzenten veranlassen, die Erzeugung desjenigen Gutes zu forcieren, dessen Preis relativ günstig ist, und mit der Produktion desjenigen Gutes zurückzuhalten, das preislich ungünstiger geworden ist. Es ist nun offenbar von entscheidender Bedeutung für die Rentabilität eines Betriebes, in welchem Ausmaß und vor allem wie rasch eine Umstellung der Produktion vorgenommen werden kann.

Charakteristisch für die landwirtschaftliche Produktion ist nun, daß eine solche Umstellung nur auf längere Sicht möglich ist. Infolge ihrer Naturgebundenheit muß die Erzeugung lange zum voraus disponiert werden. In der Regel benötigt die Umstellung eine Frist von einem Jahr, bei gewissen Pflanzengattungen mit sehr langer Produktionsdauer (z. B. in der Forstwirtschaft) sowie bei der Viehhaltung noch längere Zeit. Ein Manipulieren der Produktionserträge während der Wachstumsperiode einer Pflanze oder eines Tieres ist nur in seltenen Ausnahmefällen möglich³². Infolge-

³² Zum Beispiel dann, wenn eine Pflanze oder ein Tier in den verschiedenen Stadien seines Wachstums Verwendung finden kann.

dessen vollzieht sich die Anpassung des Angebotes an die Nachfrage nur langfristig, was ein Hauptgrund für die außerordentlich starken Preisschwankungen auf den Agrarmärkten ist³³.

Der landwirtschaftliche Betrieb ist in dieser Hinsicht gegenüber der Industrie, die ihre Ausbringung kurzfristig regulieren kann, in ganz erheblichem Maße benachteiligt. Eine plötzlich steigende Nachfrage nach einem bestimmten Gut treibt dessen Preis in die Höhe, die Produzenten planen neue Anbauprogramme, die nach Ablauf der natürlichen Produktionsdauer des betreffenden Gutes zu einem größeren Angebot führen. Wenn bei der Steigerung der Produktion übers Ziel hinausgeschossen wurde (was beim Fehlen eines langfristigen Erzeugungsprogrammes in der Regel der Fall ist), oder wenn inzwischen die Nachfrage wieder gesunken ist, wird das Ueberangebot auf die Preise drücken. Auf diese Weise werden die Preisschwankungen dauernd erhalten bleiben.

An dieser Stelle ist eine Besonderheit der landwirtschaftlichen Marktreaktion hervorzuheben, welche die Preisschwankungen nicht abbremst, sondern im Gegenteil noch verstärkt. Dort, wo es sich vorwiegend um Familienbetriebe handelt, wo also familienfremde Arbeitskraft nicht oder nur in geringem Maße bei der Produktion mitwirkt, reagieren die Betriebe sehr oft nicht in der erwarteten marktwirtschaftlichen Weise. Die bäuerliche Familie ist auf ein bestimmtes Minimaleinkommen angewiesen, und sie wird darum auf eine ihr mögliche Art dieses Einkommen zu erreichen suchen. Bei sinkenden landwirtschaftlichen Produktionspreisen schränken diese Betriebe infolgedessen die Produktion nicht ein, sondern sie versuchen, durch ein größeres Verkaufsvolumen den infolge Preisrückgangs gesunkenen Erlös wieder einzuholen. Bei niedrigen Preisen wird mehr abgesetzt, um Löhne, Zinsen und die Ausgaben für die notwendigsten Neuanschaffungen bestreiten zu können.³⁴

³³ So hat z. B. A. Hanau festgestellt, daß das Angebot von Mastschweinen mit einer Verzögerung von rund anderthalb Jahren auf Aenderungen der Preisrelation zwischen Schweinefleisch und Mastfutter reagiert. Vergl. A. Hanau, die Prognose der Schweinepreise. 3., neu bearbeitete Auflage, Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, Sonderheft 18. Berlin, 1930.

³⁴ Constantin von Dietze bezeichnet dieses anormale Verhalten als »Gesetz der antikonjunkturellen Reaktion«.

Diese anormale Marktreaktion der Landwirtschaft ist aber nicht etwa eine generelle Erscheinung. Sie ist vor allem dort nicht anzutreffen, wo das kapitalistische System auch in der Landwirtschaft Eingang gefunden hat, und wo die Löhne ein variabler Kostenfaktor sind, d. h. wo jede Mehrarbeit speziell bezahlt werden muß.

In verschiedenen Agrar-Exportländern wurde auch versucht, wenn nicht durch direkte Regulierung der landwirtschaftlichen Erzeugung, so doch durch indirekte Beeinflussung der Produktion heftige Preisschwankungen zu verhindern. So verschaffte z. B. die »Agricultural Adjustment Act« (AAA) vom Jahre 1933 der amerikanischen Regierung die Möglichkeit, mittels eines Systems von Subventionen bei Produktionseinschränkung, von Steuerauflagen bei übermäßiger Produktion und von Vorratsbevorschussung und staatlicher Vorratshaltung sowohl die Erzeugung wie die Markt- und Preisgestaltung landwirtschaftlicher Produkte (einschließlich der Baumwolle) und damit die ländlichen Einkommensverhältnisse zu beeinflussen. Vergl. darüber John D. Black, *The Experience of Adjustments Relating to Foods and Nutrition*. Food for the World. Edited by Theodore W. Schultz. Chicago 1945. Seiten 16 ff.

Das landwirtschaftliche Einkommen hängt aber, wie schon einmal erwähnt wurde, nicht allein vom Verkaufserlös, sondern auch von den Kosten der Produktion ab. Diese Kosten werden zum größten Teil durch die Preise der Produktionsmittel, also durch die Preise der industriellen Erzeugnisse bestimmt.

Die Schwankungen des bäuerlichen Nettoeinkommens werden nun auch dadurch verursacht, daß die Preise für landwirtschaftliche Produkte nicht nur absolut, sondern auch relativ sinken, mit andern Worten dadurch, daß einem Rückgang der Agrarpreise nicht unbedingt auch ein Rückgang der Produktionsmittelpreise parallel geht. Es handelt sich in diesem Falle um die bekannte Agrarschere, welche dadurch charakterisiert ist, daß sich das Verhältnis der Kostenpreise zu den Erlöspreisen verschlechtert³⁵. Die Verbesserung der marktstrategischen Position der Landwirtschaft mit dem Zweck der Sicherung des landwirtschaftlichen Einkommens ist eine wesentliche Voraussetzung einer richtig funktionierenden internationalen Ernährungswirtschaft. Dieses Ziel kann in erster Linie durch eine langfristige Planung der landwirtschaftlichen Produktion erreicht werden, welche tiefgreifende Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage verhindert und dadurch die kurzfristige Regulierung des landwirtschaftlichen Angebotes ganz wesentlich erleichtert³⁶.

5. KAPITEL:

Inneres Gleichgewicht der nationalen Wirtschaften

Unter der Voraussetzung, daß bei der internationalen langfristigen Planung der Produktion die Produktionskapazität der Landwirtschaft in den einzelnen Ländern richtig eingeschätzt wurde, sollen der Mangel beziehungsweise der Ueberschuß an bestimmten Agrarerzeugnissen, also das Angebot respektive die Nachfrage der verschiedenen Volkswirtschaften auf dem internationalen Markt einander nicht nur aufheben³⁷, sondern sie sollen zudem das Ergebnis von nationalen Wirtschaften darstellen, die sich innerlich im Gleichgewicht befinden³⁸.

³⁵ Max Sering erblickt darin eine Hauptursache der Agrarkrisen, welche er folgendermaßen charakterisiert:

»Agrarkrise = Preisgestaltung und ein daraus folgendes Verhältnis der Einnahmen zu den Kosten und Lasten, welches viele Landwirte mit dem Verlust von Haus und Hof oder große Bezirke mit der Verödung bedroht.« — Max Sering, Agrarkrisen und Agrarzölle. Berlin, 1925, Seite 7.

³⁶ Auf die kurzfristige Regulierung des landwirtschaftlichen Angebotes und auf weitere notwendige Maßnahmen zur Sicherung der Preise und des Einkommens soll später eingetreten werden. Vergl. Abschnitt G, 3. Kap., S.

³⁷ Für die Uebereinstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Weltmarkt hat in erster Linie eine langfristige Produktionsplanung, in zweiter Linie eine kurzfristige Regulierung des Angebotes zu sorgen.

³⁸ Gerade dieser Forderung soll bei der Aufstellung internationaler Agrarprogramme größte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Vergl. Hot Springs, Erklärung, 4.: »... Es ist zwecklos, mehr Nahrungsmittel zu erzeugen, wenn die Menschen und Völker sie nicht kaufen können. ... Mit Vollbeschäftigung in allen Län-

Es darf sich nicht allein darum handeln, die landwirtschaftliche Produktion so weit als möglich auszudehnen, sondern diese muß sich in vernünftiger Weise in den Rahmen der gesamten nationalen Wirtschaft einordnen. In den wirtschaftlich hoch entwickelten Industrieländern stellt sich vor allem das Problem des Ausgleichs zwischen Landwirtschaft und Industrie. Die Wirtschaft befindet sich dann innerlich im Gleichgewicht, wenn sie über einen hohen Beschäftigungsgrad und über ein geordnetes Preis-, Lohn- und Währungssystem verfügt³⁹.

In den zurückgebliebenen Ländern, also in den wirtschaftlich unentwickelten Agrarländern, handelt es sich in erster Linie darum, die Wertproduktivität der gesamten Volkswirtschaft zu heben, was einerseits durch Sicherung angemessener Agrarpreise und andererseits durch Entwicklung der Wirtschaft im Sinne einer vernünftigen Industrialisierung geschehen kann.

Der Erhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades kommt in allen Ländern, insbesondere in den Industriegebieten, hohe Bedeutung zu. Die Unterbeschäftigung, auch wenn sie sich vor allem im industriellen Bereich manifestiert, trifft die Landbevölkerung besonders schwer. Die rückgängige Kaufkraft der industriellen Bevölkerung reduziert auf dem Wege über eine sinkende Nachfrage die Preise der Agrarprodukte und damit die Einkommen der Landwirtschaft, was zur Folge hat, daß auch die Kaufkraft der landwirtschaftlichen Bevölkerung nach industriellen Erzeugnissen zurückgeht. Ein Sinken des industriellen Beschäftigungsgrades kann somit zu schweren Störungen des gesamten wirtschaftlichen Kreislaufes führen. Dagegen können durch Erhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades im industriellen Sektor Depressionen verhindert und damit auch die Einkommen der Landwirtschaft gesichert werden. In Hot Springs wurde auf die große Bedeutung nationaler und internationaler Beschäftigungspolitik hingewiesen⁴⁰.

dern, mit größerer industrieller Produktion, . . . mit einer vernünftigen Lenkung der nationalen und internationalen Kapitalanlagen und Währungen und einem dauernden nationalen und internationalen wirtschaftlichen Gleichgewicht können die Nahrungsmittel, welche produziert werden, allen Völkern zukommen.«

³⁹ Auf die verschiedenen Teilprobleme der Erhaltung des inneren Gleichgewichts kann hier nicht eingetreten werden. Es soll der Hinweis auf dessen hervorstechendste Merkmale genügen.

⁴⁰ Vergl. Hot Springs, XXIV, 1. a—c:

»Im Wunsche, alle Völker in allen Ländern von Not zu befreien, anerkennen die hier vertretenen Regierungen und Behörden den Grundsatz gegenseitiger Verantwortung und gemeinsamen Handelns,

- a) um die volle und vorteilhafteste Beschäftigung ihres eigenen und aller andern Völker und eine allgemeine Hebung des Lebensstandards zu erreichen, wobei die Produktion und die Kaufkraft gleicherweise erhöht werden müssen;
- b) um den Einsatz der Landwirtschaft wie der übrigen Produktionsmöglichkeiten zu steigern und zu verbessern zwecks Erreichung eines gerechten Ausgleichs zwischen Landwirtschaft und Industrie im Interesse aller;

Eine wichtige Rolle bei der Erhaltung des inneren Gleichgewichtes spielt sodann die Schaffung eines vernünftigen Preissystems. Im landwirtschaftlichen Sektor trifft dies vor allem die Gestaltung der Agrarpreise und der Preise der landwirtschaftlichen Produktionsmittel. In Unterabschnitt 4, Seiten 83 ff., wurde gezeigt, wie stark Produktion und Einkommen gerade in der Landwirtschaft durch die Preisbewegung beeinflusst werden. Das sollte genügen, um zu begründen, daß einer staatlichen Lohn- und Preispolitik im Interesse eines gleichmäßigen Ablaufs des nationalen Wirtschaftsprozesses größte Bedeutung zukommt.

Eine erfolgreiche Durchführung des internationalen langfristigen Agrarprogramms setzt also voraus, daß sich die Wirtschaft der einzelnen Länder innerlich im Gleichgewicht befindet. Durch nationale und internationale Vollbeschäftigungspolitik, Sozialpolitik sowie Preis- und Lohnpolitik soll für eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung aller Volksschichten und für ein angemessenes Einkommen der ländlichen Bevölkerung gesorgt werden⁴¹.

6. KAPITEL:

Äußeres Gleichgewicht der nationalen Wirtschaften

Das äußere Gleichgewicht einer Volkswirtschaft kommt in einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz zum Ausdruck. Es ist hier nicht der Ort, um über die Probleme des internationalen Zahlungsverkehrs und des Zahlungsbilanzausgleichs zu sprechen. Es sei lediglich darauf hingewiesen, daß eine auf die Dauer unausgeglichene Zahlungsbilanz nicht nur schwerwiegende internationale Zahlungsprobleme entstehen läßt und den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr empfindlich stören kann, sondern daß sie sich auch auf den Beschäftigungsgrad, auf die Preise und auf die Löhne, also auf Elemente einer Volkswirtschaft ungünstig auswirken kann, deren relativer Stabilität wir eben große Bedeutung beigemessen haben.

Das äußere Gleichgewicht eines Landes zeigt sich aber auch in anderer Weise. Es ist natürlich eine wesentliche Voraussetzung der internationalen Ernährungswirtschaft, daß die Verteilung richtig funktioniert, und das äußere Gleichgewicht einer Volkswirtschaft kommt daher auch darin zum Ausdruck, daß sie imstande ist, ihren Verpflichtungen zur Lieferung respektive zur Uebernahme von Agrarerzeugnissen, die sie auf Grund des langfristigen

c) um durch die vernünftige Entwicklung der Industrie die Kaufkraft zu steigern und damit der Landwirtschaft einen entsprechenden Auftrieb zu geben.«

⁴¹ Es kann nicht näher auf die Gestaltung der Preispolitik und ihre Auswirkungen eingetreten werden. Vergl. darüber bei Viscount Astor and Keith A. H. Murray, *The Planning of Agriculture*. Oxford University Press, London 1933. Speziell über Preiskontrollen S. 42 ff., speziell über Produktionsregulierung S. 58 ff.

Agrarprogrammes eingegangen ist, nachzukommen, sowie die Importe durch anderweitige Leistungen zu kompensieren.

Mit der Durchführung des internationalen Zahlungsverkehrs befaßt sich die FAO nicht direkt. Dafür sind andere Organisationen und Institutionen wie z. B. der »Internationale Währungsfonds« da, auf den in der Einleitung schon hingewiesen wurde. Hingegen besteht eine wesentliche Aufgabe der internationalen Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation in der Sicherstellung der internationalen Nahrungsmittelversorgung, in erster Linie in der Erleichterung des realen Güteraustausches. Während die FAO, was die Gestaltung der nationalen Ernährungswirtschaft anbelangt, nur zur Ausarbeitung von Empfehlungen kompetent ist, kann sie mit Zustimmung der einzelnen Nationen Institutionen ins Leben rufen, die sich mit der internationalen Verteilung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu beschäftigen haben⁴².

Das Problem des Zahlungsbilanzausgleichs wird nicht nur in den ehemaligen Kriegsländern, sondern vor allem auch in den Rohstoffländern eine große Rolle spielen. Auf Grund des wertmäßig ungleichen Güteraustausches von billigen Rohstoffen gegen relativ teure Fabrikate war und wird es auch in Zukunft den Agrarländern nicht möglich sein, ihre Handels- und Zahlungsbilanz zu aktivieren. Diese Länder können eine Verschuldung an die Industrie-Exportländer nur dadurch vermeiden, daß sie durch die Entwicklung ihrer nationalen Wirtschaft das äußere Gleichgewicht herzustellen suchen. Ueber die Entwicklung der »zurückgebliebenen Länder« soll aber in einem besonderen Abschnitt gesprochen werden⁴³.

⁴² Ueber die Gestaltung des internationalen Handels mit landwirtschaftlichen Produkten vergl. Abschn. G, Seite 119 ff.

⁴³ Vergl. Abschnitt E, Seite 90 ff.

Die wirtschaftliche Entwicklung der zurückgebliebenen Länder

1. KAPITEL:

Kennzeichen der »zurückgebliebenen Wirtschaft«

Man spricht dann von einer zurückgebliebenen Volkswirtschaft, wenn diese nicht imstande ist, die infolge steigender Bevölkerungszahl wachsenden Bedürfnisse eines Volkes zu befriedigen. Außerlich sind diese Länder durch einen niedrigen Ernährungs- und Lebensstandard gekennzeichnet, dessen Ursachen vor allem in der niedrigen Produktivität der gesamten Volkswirtschaft und häufig auch in einer relativen Ueberbevölkerung zu suchen sind. Wenn man sich vergegenwärtigt, daß sich der größte Teil der asiatischen Bevölkerung nicht in ausreichendem Maße mit Lebensmitteln versorgen kann¹, obwohl 70 Prozent und in gewissen Gegenden bis 90 Prozent der Berufstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt sind, wird einem die niedrige Produktivität der Landwirtschaft in diesen Ländern deutlich vor Augen geführt². Unter den Ursachen dieser niedrigen Produktivität der Landwirtschaft in den zurückgebliebenen Ländern seien die folgenden genannt:

1. *Die reduzierte Leistungsfähigkeit des Menschen.* Die ungenügende Ernährung schädigt die Gesundheit und vermindert die körperliche Leistungsfähigkeit. Die Bevölkerung befindet sich insofern in einem »circulus vituosus«, als sie infolge schlechter Ernährung körperlich geschwächt und daher nicht imstande ist, die Produktion von Nahrungsmitteln in genügendem Maße zu steigern.

2. *Die veralteten Produktionsmethoden.* Die landwirtschaftlichen Betriebe sind mangelhaft mit Betriebskapital ausgerüstet. Es fehlt an zweckmäßigen Geräten, an Maschinen und an Düngemitteln, um den Boden rationell zu bebauen und zu erhalten. In China und Indien wird der Boden vielerorts noch mit mittelalterlichen Werkzeugen bearbeitet, und gegen Ueber-

¹ Vergl. den Ernährungsstandard der einzelnen Völker in Tabelle VI, Seite 42a.

² Der asiatischen Bevölkerung, die nicht einmal sich selbst ausreichend ernähren kann, mag die Landwirtschaft der USA gegenübergestellt werden, wo nur 20 Prozent der gesamten Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt sind und genügend Lebensmittel produzieren, um einen großen Teil der übrigen 80 Prozent ausreichend zu ernähren. Vergl. The Work of FAO, United Nations Interim Commission on Food and Agriculture. Washington, 20. Aug. 1945, p. 18.

schwemmungen, Trockenheit und gegen Pflanzenschädlinge weiß sich die Bevölkerung nicht genügend zu schützen³.

3. *Die relative Uebervölkerung.* Sie ist eine dritte Ursache der niedrigen Produktivität der Volkswirtschaft. Der vorhandene Boden reicht nicht aus, um unter den gegebenen Produktionsverhältnissen eine optimale Kombination mit der vorhandenen Arbeitskraft zu gewährleisten. Infolge des Mangels an Betriebskapital sind die Erträge fast ausschließlich das Ergebnis des Zusammenwirkens zwischen Boden und menschlicher Arbeit, und da die letztere zufolge der relativen landwirtschaftlichen Uebervölkerung nicht in vollem Umfange produktiv eingesetzt werden kann, reichen trotz maximaler Ausnützung der natürlichen Nahrungsquellen die Ernten in vielen Fällen nicht aus, um die eigene Familie ausreichend zu ernähren. Nach einer Feststellung der »Preparatory Commission on World Food Proposals« ist der Ertrag pro Kopf der landwirtschaftlichen Bevölkerung in diesen Gebieten zum Teil bis 10 mal geringer als in den hochentwickelten Industrieländern⁴.

4. *Das Fehlen einer volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung.* Bei den zurückgebliebenen Ländern handelt es sich immer zugleich auch um Agrarländer, in denen die Industrie gar nicht oder nur sehr schwach entwickelt ist. Die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung mit ihrer enorm produktivitätssteigernden Wirkung hat dort noch keinen Eingang gefunden. In den landwirtschaftlichen Betrieben wird alles produziert, was für den Lebensunterhalt und zur Aufrechterhaltung der Produktion notwendig ist. In dieser Abgeschlossenheit der einzelnen Betriebe von der Umwelt muß ein Hauptgrund für die niedrige Produktivität der Volkswirtschaft als Ganzer erblickt werden, und es wird sich im folgenden zeigen, daß das wirksamste Mittel zur Steigerung des Sozialproduktes in der Industrialisierung, mit andern Worten in der Einführung einer volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung gesucht werden muß.

2. KAPITEL:

Die Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgebliebener Länder für die Weltwirtschaft

Unter den wirtschaftlich unentwickelten Gebieten der Erde stehen der asiatische Erdteil, und hier vor allem China und Indien, an erster Stelle. Asien beherbergt heute über eine Milliarde Menschen. Es muß somit fest-

³ In China gingen während des Krieges etwa 9 Prozent des kultivierten Landes der Landwirtschaft durch Ueberschwemmungen verloren. Vergl. Economic and Social Council of the United Nations. Official Records, Second Year, Fourth Session Supl. No. 10: Report of the Working Group for Asia and the Far East. Lake Success, New York, 1947, p. 28.

⁴ Vergl. Report of the Preparatory Commission on World Food Proposals. London, January 1947, p. 9.

gestellt werden, daß 50 Prozent der Weltbevölkerung in solchen wirtschaftlich unentwickelten Ländern leben. Dadurch gewinnt das Versprechen der Vereinigten Nationen, allen Völkern einen höheren Lebensstandard zu bringen, ganz wesentlich an Bedeutung ⁵.

Aber auch in der heutigen internationalen Wirtschaft kommt den asiatischen Ländern als Lieferanten von wichtigen Nahrungsmitteln und Rohstoffen wie Reis, Tee, Soja-Bohnen, pflanzlichen Ölen, Kautschuk, Zinn, Chinin und Hanf und als Abnehmer von industriellen Erzeugnissen größte Bedeutung zu. In beiden Eigenschaften, sowohl als Lieferant wie als Importeur, soll der asiatische Erdteil in der zukünftigen internationalen Wirtschaft in verstärktem Maße in Erscheinung treten. Eine notwendige Voraussetzung dafür ist die Entwicklung der asiatischen Wirtschaft im Sinne einer Steigerung ihrer Produktivität. Die beiden wichtigsten Ziele in diesem Entwicklungsprozeß sind erstens die Lösung des Bevölkerungsproblems im Sinne einer Linderung des Bevölkerungsdruckes, und zweitens die Neuorganisation der nationalen Wirtschaft im Sinne eines Ausbaus der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung.

Diese Probleme wurden schon in Hot Springs diskutiert, und das Ergebnis der Beratungen wurde in folgender Resolution zusammengefaßt ⁶:

»Um die nötige Umstellung in der Beschäftigung der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu erreichen, empfiehlt die Konferenz:

- a) Wo immer möglich, ist die landwirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu fördern und neues Land in Behauung zu nehmen.
- b) Gegenden, welche im Verhältnis zu den landwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten eine große Bevölkerung aufweisen, sollen:
 1. geeignete Industrien entwickeln, namentlich für die Verarbeitung und Aufbewahrung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse ihres Landes und, wo tunlich, für die Herstellung landwirtschaftlicher Maschinen und Geräte sowie von Kunstdünger;
 2. soweit es wirtschaftlich möglich ist, dazu übergehen, an Stelle von Rohstoffen verarbeitete Güter auszuführen, namentlich wenn die Einfuhrländer die Einfuhrhindernisse abbauen;
 3. durch die Bereitstellung von Kapital instand gesetzt werden, ihre Industrie und ihre Transportmittel auszubauen und die Absatzmöglichkeiten für Fertigwaren zu erweitern;
 4. Unterstützung erhalten für die Einfuhr von Maschinen und Werkzeugen;
 5. unterstützt werden bei der Ausbildung des technischen Personals;

⁵ Vergl. die Charta der Vereinigten Nationen, Art. 55: »Um einen Zustand der Stabilität und der Wohlfahrt, der Voraussetzung für freundschaftliche und friedliche, auf die Achtung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit und des Selbstbestimmungsrechtes gegründeter Beziehungen unter den Völkern ist, herbeizuführen, fördern die Vereinigten Nationen die Schaffung besserer Lebensbedingungen, die Herbeiführung der Vollbeschäftigung und des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts« Deutsche Uebersetzung, herausg. v. Urs Schwarz, Verlag der »Neuen Zürcher Zeitung, Zürich, 1945.

⁶ Vergl. Hot Springs, XXII, a—d.

6. öffentliche Unternehmungen ausbauen und dabei durch technische Beratung und Bereitstellung von Kapital unterstützt werden;
7. in öffentlichen und privaten Unternehmungen Arbeitsmöglichkeiten schaffen.
- c) Wo die landwirtschaftliche Siedlung möglich ist, sind die nötigen Maßnahmen zu treffen, um die Abwanderung der Bevölkerung aus den überfüllten Bezirken zu erleichtern.
- d) Für die Ermöglichung nationaler und internationaler Wanderung werden empfohlen:
 1. die berufliche Ausbildung;
 2. die Einrichtung von Vermittlungsämtern;
 3. das Einwanderungsland sollte für die Besiedlung die nötigen Vorkehrungen treffen auf dem Gebiete der Verkehrsmittel, der Verbindungswege, der Behausung, des Gesundheitswesens usw.;
 4. die materielle Existenz der Auswanderer sollte sichergestellt werden;
 5. eine internationale Organisation sollte die Maßnahmen zum ausreichenden Schutz der Siedler wie der beteiligten Länder unterstützen und die Wanderung durch alle geeigneten Mittel erleichtern.«

Auf diese Empfehlungen soll im folgenden näher eingetreten werden.

3. KAPITEL:

Das Beschäftigungsproblem in den zurückgebliebenen Ländern

Das erste Ziel bei der Lösung des Uebervölkerungsproblems besteht in der Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, m. a. W. in der Sicherstellung einer dauernden Beschäftigung aller arbeitsfähigen Menschen. In den überfüllten Agrarländern kann dieses Ziel auf zwei Arten erreicht werden: erstens durch die Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten in der Landwirtschaft selbst, d. h. durch eine intensivere Bebauung des Bodens oder, wo dies möglich ist, durch räumliche Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktion, und zweitens durch anderweitige Beschäftigung der überschüssigen ländlichen Bevölkerung, sei es nun durch Neuansiedlung in dünn besiedelten oder unbewohnten Gegenden, oder sei es durch die Schaffung neuer Produktionszweige im eigenen Lande.

1. Hebung des Beschäftigungsgrades in der Landwirtschaft

1. Neuordnung der landwirtschaftlichen Besitzverhältnisse

Eine wichtige Voraussetzung für die maximale Beschäftigung der landwirtschaftlichen Bevölkerung ist die volle Ausnützung des vorhandenen Bodens; diese wird stark durch die Besitzverhältnisse an Grund und Boden beeinflusst. Nicht alle Mitglieder einer Volkswirtschaft sind in gleicher Weise willig und fähig, den Boden solchermaßen zu bebauen, daß das Maximum aus ihm herausgeholt wird. Es liegt im Interesse der gesamten Volkswirtschaft, daß der vorhandene knappe Boden demjenigen zugeteilt wird, der

die geistigen und materiellen Voraussetzungen für eine optimale Bodenbewirtschaftung erfüllt. Es soll vermieden werden, daß z. B. durch Vererbung große Flächen fruchtbaren Landes in ungeeignete Hände fallen und somit einer vernünftigen Bebauung entzogen werden.

Es soll aber auch vermieden werden, daß eine Klasse von Grundbesitzern ihre Stellung als Eigentümer des in diesen Ländern knappen Bodens dazu benützt, um Landpächter und Landarbeiter auszubeuten. Dies ist in China und Indien, wo die sozialen Klassenunterschiede noch sehr ausgeprägt sind, gar nicht selten der Fall.

Die Konferenz von Hot Springs wies auf den Umstand hin, daß die landwirtschaftliche Ertrags- und Leistungsfähigkeit sowohl wie das Wohlergehen des Bauern in hohem Ausmaße vom System der Grundbesitzordnung und den ländlichen Arbeitsbedingungen abhängt, und sie empfahl den Regierungen⁷:

1. Jede Nation soll ihre Grundbesitzverhältnisse und die ländlichen Arbeitsbedingungen sorgfältig überprüfen, um festzustellen, ob Änderungen notwendig oder wünschenswert sind, um den Ertrag und die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft und das Wohlergehen der menschlichen Arbeitskräfte zu fördern, wobei vor allem auch den Daseinsbedingungen der ländlichen Bevölkerung im Vergleich zu denjenigen der Industriearbeiterschaft Beachtung zu schenken ist.
2. Die permanente Organisation soll diese Untersuchungen auf jede Weise fördern.

2. Verbesserung der Produktionsmethoden in der Landwirtschaft

Die Produktivität der menschlichen Arbeit und damit das Einkommen pro Kopf der ländlichen Bevölkerung kann in den meisten Agrarländern durch eine Verbesserung und Modernisierung der Anbaumethoden und durch eine sorgfältigere Auswahl der Pflanzenarten und Viehrassen gehoben werden. Der Wissenschaft und der Technik kommt dabei eine große Bedeutung zu, und der FAO erwächst gerade in dieser Hinsicht ein wichtiges und fruchtbares Tätigkeitsgebiet⁸.

⁷ Vergl. Hot Springs, XVIII.

⁸ »Die permanente Organisation ist zu beauftragen:

- a) die Regierungen mit Rat und technischer Mithilfe beim Aufbau und der Verbesserung landwirtschaftlicher Forschung und Bildung zu unterstützen;
- b) die internationale Zusammenarbeit in bezug auf den Informationsdienst und den Austausch von Material und Personal zu erleichtern;
- c) bei der Planung und Durchführung von Forschungsprogrammen mitzuwirken, für welche eine gemeinsame internationale Aktion beschlossen werden sollte;
- d) als Zentralstelle für die Sammlung, Analyse und Verbreitung von Daten in bezug auf die Landwirtschaft der ganzen Welt tätig zu sein;
- e) bei der Ausarbeitung einer verständlichen Uebersicht über das ganze Gebiet der landwirtschaftlichen Forschungsarbeiten mitzuwirken;
- f) wissenschaftlichen Gesellschaften bei der Durchführung internationaler Kongresse behilflich zu sein.« Vergl. Hot Springs, XIX, 3.

Die große Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in China und Indien sind Klein- oder Mittelbetriebe, in denen alles Notwendige für den Lebensunterhalt selbst erzeugt wird. Viele dieser Betriebe könnten bei der Anwendung besserer Produktionsmethoden ihre Produktivität ganz erheblich steigern. Es mangelt ihnen aber nicht nur an der Erfahrung und am Wissen um die moderne Anbautechnik, sondern vor allem auch an der notwendigen Kaufkraft, um sich besseres Saatgut, edlere Viehrassen, zweckmäßige Geräte und rationell arbeitende Maschinen anzuschaffen. In erster Linie ist es natürlich Sache der einzelnen Völker selbst, dafür zu sorgen, daß die Kaufkraft in der Landwirtschaft zunimmt und daß die moderne Agrartechnik überall Anwendung finden kann. Allein viele Völker werden kaum imstande sein, aus eigener Kraft diese Modernisierung durchzuführen, denn sie besitzen weder eine Industrie, welche der Landwirtschaft die modernen Produktionsmittel liefern könnte, noch genügend ausländische Devisen, um Maschinen und landwirtschaftliche Geräte importieren zu können. Auch kann gerade in den wirtschaftlich am meisten zurückgebliebenen Ländern wie in China und Indien nicht erwartet werden, daß es der nationalen Wirtschaft möglich sein wird, durch Steigerung der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Rohprodukten ihre Handelsbilanz zu aktivieren, um auf diesem Weg in den Besitz ausländischer Zahlungsmittel zu gelangen; diese Länder zählen zu den größten Mangelgebieten der Erde, und die landwirtschaftlichen Erzeugnisse werden darum in erster Linie bei der Deckung des eigenen Bedarfs Verwendung finden.

Es wird also diesen Ländern nur auf dem Wege über eine umfassende Kredithilfe möglich sein, ihre Landwirtschaft zu reorganisieren. In Hot Springs wurde darauf hingewiesen, daß im Interesse der gesamten internationalen Ernährungswirtschaft den Rohstoffländern durch die hoch entwickelten Industrieländer langfristige, niedrig verzinsliche Kredite zur Verfügung gestellt werden müssen⁹. Hier ist wiederum auf die Internationale

⁹ Vergl. Hot Springs, XVI, »Die Konferenz empfiehlt:

1. Es sind alle Anstrengungen zu machen, um der Landwirtschaft ausreichende Kredite zur Verfügung zu stellen.
2. Zu diesem Zweck sind alle geeigneten privaten, genossenschaftlichen und staatlichen Kreditinstitutionen heranzuziehen.
3. Die Zinssätze sollen so niedrig als möglich gehalten werden; zur Unterstützung der Kleinbauern sollen namentlich auch die Kosten für die Einräumung und die Rückzahlung der Kredite niedrig bleiben.
4. Angesichts der Wichtigkeit des landwirtschaftlichen Kreditwesens ist die Kreditbeschaffung zum Gegenstand internationaler Maßnahmen zu machen.«

Bank für Wiederaufbau und Entwicklung hinzuweisen, die mit der Vermittlung solcher Kredite betraut wurde¹⁰.

3. Neuansiedlung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte

Es gibt heute immer noch Gegenden, wo fruchtbares Land brach liegt, oder wo es möglich wäre, Neuland zu kultivieren. Dies ist vor allem in den dünn besiedelten Gebieten, z. B. in gewissen Teilen Lateinamerikas oder Afrikas der Fall. Auf den ersten Blick scheint es, als ob in den dünn besiedelten Gebieten die Nahrungsquellen aus Mangel an Arbeitskräften nicht völlig ausgenützt werden könnten; wo dies tatsächlich der Fall ist, ist eine Neuansiedlung von Auswanderern angezeigt. Sehr oft aber werden in den wenig bevölkerten Ländern die natürlichen Nahrungsquellen nicht aus Mangel an Arbeitskräften, sondern aus Mangel an Betriebskapital nicht vollständig ausgenützt.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der »optimalen Bevölkerung«. Die Bevölkerung eines Landes ist offenbar dann optimal, wenn bei gegebener Bodenfläche und bei gegebenem Stand der Technik die größtmögliche Versorgung mit Gütern jeglicher Art stattfindet und wenn sowohl eine Abnahme wie eine Zunahme der Bevölkerung zu pro Kopf sinkenden Anteilen am Sozialprodukt führen würde.

Es zeigt sich nun in verschiedenen Gegenden, daß trotz einer relativ dünnen Besiedlung große Teile der Bevölkerung ein sehr tiefes Ernährungs-niveau haben¹¹. Was diese Länder wirklich benötigen, ist nicht in erster Linie eine größere Bevölkerungszahl, sondern vielmehr eine bessere Ausrüstung mit Produktionsmitteln und Betriebskapital. Aus diesem Grunde darf der Auswanderung, sofern nicht nur eine Linderung des Bevölkerungsdruckes in den überbevölkerten Gegenden, sondern zugleich eine bessere Ausnützung der natürlichen Nahrungsquellen im Einwanderungsland bezweckt werden soll, keine allzugroße Bedeutung beigemessen werden. Sowohl im Interesse des Einwanderungslandes, als auch im Interesse der gesamten internationalen Ernährungswirtschaft ist genau zu prüfen, ob durch eine Um-

¹⁰ Vergl. den Plan für eine Bank der Vereinigten Nationen für den Wiederaufbau und die Förderung der Wirtschaft, Art. I:

- »1. Die Bank soll am Wiederaufbau und an der Förderung der Wirtschaft der beteiligten Länder mitwirken, indem sie mit den privaten Finanzkreisen bei der Bereitstellung von Kapital zu produktiven Investitionen zusammenarbeitet.
4. Sie soll den Ausbau der Produktionskräfte der Mitgliedstaaten unterstützen, indem sie die Bereitstellung des nötigen langfristigen Kapitals für produktive Zwecke durch internationale Zusammenarbeit fördert.«

¹¹ Vergl. z. B. verschiedene südamerikanische Länder und den dortigen Ernährungsstandard nach Tabelle VI, Seite 42 a.

siedlung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte die Nahrungsmittelproduktion gesamthaft gesehen wirklich gehoben werden kann.

Aber auch für das Auswanderungsland bedeutet die Emigration lediglich eine momentane Linderung des Bevölkerungsdruckes und nur eine vorübergehende Erhöhung des Beschäftigungsgrades. Für die »Malthusianischen Völker« ist der Umstand typisch, daß jede Verbesserung des Lebenshaltungsniveaus unverzüglich eine erhöhte Geburtschaft nach sich zieht. Die Auswanderung allein ist daher kein genügendes Mittel, um den Beschäftigungsgrad auf die Dauer hoch zu halten. Sie muß von entsprechenden anderen Maßnahmen begleitet sein, welche dafür sorgen, daß die einmal entstandene Lockerung erhalten bleibt ¹².

Die Konferenz von Hot Springs nahm zum Problem der Neuansiedlung überschüssiger ländlicher Arbeitskräfte in befürwortendem Sinne Stellung. Sie empfahl den Regierungen der beteiligten Länder, solche Wanderungen zu unterstützen und durch geeignete Maßnahmen zu fördern ¹³.

4. KAPITEL:

Die Industrialisierung der Agrarländer

I. Wesen und Ziel der Industrialisierung

Wenn man die Wirtschaft eines unentwickelten Landes mit derjenigen eines wirtschaftlich fortgeschrittenen Landes vergleicht, so fällt einem in erster Linie auf, daß die letztere auf Arbeitsteilung beruht, während die erstere zum großen Teil aus Wirtschaftseinheiten besteht, die weitgehend autark sind, d. h. die nur das konsumieren, was sie selber erzeugt haben. Das Fehlen der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung mit ihrer enorm produktivitätssteigenden Wirkung äußert sich in einem relativ niedrigen Lebenshaltungsniveau. Vor allem ist die Versorgung mit industriellen Produkten, und zwar nicht nur mit Produktionsmitteln, sondern in erster Linie auch mit den Gütern des täglichen Bedarfs, ungenügend. Der Anfall an Fabrikaten (also an eigenen Produkten plus Importen minus Exporten) in den zurückgebliebenen Ländern steht in keinem Verhältnis zu demjenigen in den

¹² In den Ländern der westlichen Hemisphäre hat es sich gezeigt, daß das Gesetz von Malthus nur beschränkt Gültigkeit besitzt. Vor allem hat die Entwicklung der europäischen Bevölkerung gelehrt, daß mit steigendem Lebenshaltungsniveau die Geburtenhäufigkeit nicht etwa zu-, sondern im Gegenteil abnimmt. Dies ist die Folge einer veränderten Einstellung des Menschen zum Leben. Man hat die Vorteile eines höheren Lebenshaltungsniveaus kennen gelernt, und man tut alles, um sich den einmal erreichten Lebensstandard durch Anpassung des Bedarfs an die Kaufkraft des Einkommens zu bewahren. In den asiatischen Ländern wird es daher nötig sein, die alte traditionsgebundene Weltanschauung durch Erziehung und Aufklärung der Bevölkerung zu ändern.

¹³ Vergl. Hot Springs, XXII, c—d. Zitiert a. a. O., Seite 92.

hochzivilisierten Ländern der westlichen Hemisphäre. Dies zeigt folgender Vergleich zwischen vier Wirtschaftsgebieten¹⁴:

Anfall an Fabrikaten pro Kopf der Bevölkerung
im Durchschnitt der Jahre 1926—29

in der Vereinigten Staaten	254 Dollars
im Vereinigten Königreich	112 Dollars
in Deutschland	111 Dollars
in China und Indien	3 Dollars

Dieses Beispiel zeigt deutlich, daß der Industrialisierungsprozeß der Rohstoffländer, der nach dem ersten Weltkrieg eingesetzt hat, noch keineswegs abgeschlossen ist. Während des zweiten Weltkrieges wurden in verschiedenen Agrarländern Programme für eine weitere Industrialisierung der Wirtschaft entwickelt, welche in den internationalen Plänen für die Wiederherstellung geregelter zwischenstaatlicher Wirtschaftsbeziehungen (z. B. in den Konventionen von Bretton Woods) ihr Gegenstück finden.

Wenn man von der »Industrialisierung der Agrarländer« spricht, so meint man damit die wirtschaftliche Entwicklung dieser Gebiete überhaupt und nicht etwa nur die Errichtung industrieller Betriebe im engeren Sinne. Es handelt sich dabei um eine eigentliche Revolution der ökonomischen und kulturellen Struktur eines Landes. Der Anstoß für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes kann wirtschaftlicher oder außerwirtschaftlicher Natur sein. Im ersten Falle steht die Hebung des Volkswohlstandes und des Lebenshaltungsniveaus im Vordergrund, während im zweiten Falle Autarkie mit dem Zweck der Festigung der politischen und militärischen Macht angestrebt wird. Es ist klar, daß im Interesse der gesamten internationalen Wirtschaft die Industrialisierung zurückgebliebener Länder nur wirtschaftlichen Zwecken dienen soll. In den überbevölkerten landwirtschaftlichen Gegenden, wie z. B. in Indien und China, soll sie vor allem dazu dienen, die überschüssige ländliche Arbeitskraft produktiv zu beschäftigen. In diesem Sinne ist die Industrialisierung das sicherste Mittel, um überschüssige ländliche Arbeitskraft dauernd zu absorbieren. Weitgehend unabhängig von der Menge und von der Qualität des verfügbaren Bodens vermögen die industriellen Betriebe verhältnismäßig sehr viele Leute zu beschäftigen und neues Einkommen zu schaffen. Es entsteht in der Industriearbeiterschaft eine Volksschicht von »Nurkonsumenten«, deren Nahrungsmittelversorgung auf dem Wege über den Markt vor sich gehen muß. Der Produzent landwirtschaftlicher Erzeugnisse findet auf dem Markt eine kaufkräftige Nach-

¹⁴ Vergl. Hans Russenberger, Die Auswirkungen der Industrialisierung von Agrarländern auf Industrie-Exportstaaten. Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St. Gallen, Reihe A, Heft 20. St. Gallen, 1949. Seite 11.

frage und erzielt durch den Verkauf seiner Produkte einen Erlös in Geld, der es ihm erlaubt, den Bedarf seiner Familie an industriellen Erzeugnissen zu decken und seinen Betrieb technisch zu vervollkommen. Auf diese Weise werden also durch die Industrialisierung zwei wichtige Ziele zugleich erreicht, nämlich erstens die Hebung des Beschäftigungsgrades und die Schaffung zusätzlicher Einkommen, was eine Hauptvoraussetzung für die Hebung des Ernährungsstandards bildet, und zweitens die Bereitstellung von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, Geräten und Maschinen, was eine wichtige Voraussetzung für die Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft ist.

Die Konferenz von Hot Springs sah in der wirtschaftlichen Entwicklung der Rohstoffländer im Sinne einer Industrialisierung eine wichtige Bedingung für das richtige Funktionieren der zukünftigen internationalen Ernährungswirtschaft und eine unerläßliche Voraussetzung für die Durchführung des langfristigen Agrarprogrammes. Sie empfahl den Nationen, alles zu tun, um die Anstrengungen der zurückgebliebenen Länder zur Entwicklung ihrer Wirtschaft zu unterstützen und zu fördern¹⁵.

Der Industrialisierungsprozeß darf jedoch nicht wahllos fortgetrieben und vor allem nicht durch künstliche, unnatürliche Maßnahmen beschleunigt oder gar erzwungen werden. Fehlinvestitionen, die zur Errichtung ungeeigneter Industrien führen können, sind unter allen Umständen zu vermeiden. Die internationale natürliche Arbeitsteilung zwischen den alten Industrie-Exportländern und den überseeischen Agrar-Exportländern soll in ihren Grundzügen aufrechterhalten bleiben. Was durch die Industrialisierung erreicht werden soll, ist lediglich eine natürliche Arbeitsteilung auf höherer Stufe, d. h. eine internationale Arbeitsteilung, welche allen beteiligten Völkern ein relativ hohes Lebenshaltungsniveau gewährleistet. Damit bei der Industrialisierung nicht über das Ziel hinausgeschossen wird, müssen ihre Voraussetzungen und Grenzen genau beachtet werden.

II. Voraussetzungen und Grenzen der Industrialisierung¹⁶

Die Industrialisierung eines Landes ist an natürliche und gesellschaftliche Voraussetzungen gebunden. Sie bringt nur dann den erwarteten Erfolg, wenn diesen Voraussetzungen bei der Errichtung neuer industrieller Betriebe in größtem Maße Rechnung getragen wird.

1. *Die Rohstoffgebundenheit.* Ob und wie stark eine Industrie an die Produktionsstätten der von ihr verarbeiteten Rohstoffe gebunden ist, hängt

¹⁵ Vergl. Hot Springs, a—b. Dargestellt Seite 92.

¹⁶ Ueber die Voraussetzungen und Grenzen der Industrialisierung sowie über die Auswirkungen auf die Industrie der alten Fabrikate-Exportländer vergl. auch H. Russenberger, a. a. O., 31 ff.

von der wirtschaftlichen Transportfähigkeit dieser Rohstoffe ab. Im allgemeinen spielt dieser Faktor bei den heute zur Verfügung stehenden Transportmitteln keine so große Rolle mehr wie in früheren Zeiten. Jedoch gibt es noch einzelne Produktionszweige, wie z. B. die Schwerindustrie, wo die im Hinblick auf den relativ geringen Wert des Rohproduktes hohen Transportkosten bei der Wahl des Standortes immer noch eine ausschlaggebende Rolle spielen. Von den noch wenig industrialisierten Ländern besitzen vor allem Indien und China die Rohstoffgrundlage für eine Schwerindustrie: die Errichtung einer Schwerindustrie kommt jedoch in der Regel erst in einem späteren Stadium der Industrialisierung in Frage.

Aus der Resolution XXII, b, i¹⁷ der Konferenz von Hot Springs geht hervor, daß sich die Agrarländer in erster Linie mit der Verarbeitung und Konservierung ihrer eigenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse und mit der Herstellung landwirtschaftlicher Maschinen und Geräte befassen sollen. Insofern spielt das natürliche Vorkommen der Basisprodukte für die Wahl der aufzuziehenden Industrie eine wesentliche Rolle. Zudem ist vom Standpunkt der sich industrialisierenden Länder die Verarbeitung der eigenen Rohstoffe zu Halb- und Fertigfabrikaten besonders günstig, weil der von der Rohstofforientierung herrührende Vorteil relativ groß ist, und weil daher eine Konkurrenzierung seitens der fortgeschrittenen Länder, sofern diese die betreffenden Rohstoffe nicht auch selbst zur Verfügung haben, kaum in Frage kommt¹⁸. Für die meisten Zweige der Leichtindustrie ist dagegen die Rohstofforientierung von geringerer Bedeutung, und sie nimmt in dem Maße an Bedeutung ab, als die Industrialisierung fortschreitet, da mit zunehmender industrieller Entwicklung die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital immer stärker in den Vordergrund treten.

2. *Der Ausbau des Verkehrsnetzes.* Eine Grundbedingung für die wirtschaftliche Entwicklung im Sinne einer intensiveren Arbeitsteilung zwischen Landwirtschaft und Industrie ist die Existenz eines weit verzweigten und leistungsfähigen Verkehrsnetzes. In den meisten Agrarländern, die bisher agrarische Produkte exportierten, bestehen schon gewisse Verkehrslinien, die aber eines weiteren Ausbaus bedürfen. Durch den Krieg sind die Verkehrswege in vielen Ländern zerstört worden. Bei Kriegsende waren z. B. rund 17 Prozent des gesamten chinesischen Eisenbahnnetzes vollkommen zerstört, jedoch wurde sehr bald schon mit dem Wiederaufbau begonnen. Dabei spielte die internationale Hilfe durch die UNRRA eine große Rolle. Bis zum Oktober 1946 hatte die UNRRA an China 32 Lokomotiven, 3465

¹⁷ Dargestellt Seite 92.

¹⁸ Den Rohstoffländern muß, um eine solche Konkurrenzierung verhindern zu können, eine gewisse Regulierung der Rohstoffausfuhr erlaubt werden. Wir werden später bei der Behandlung der Warenabkommen auf dieses Problem und auf die weitere Gestaltung des internationalen Warenaustausches zu sprechen kommen.

Güterwagen, 40 000 Tonnen Eisenbahnschienen und 468 000 Eisenbahnschwellen geliefert, und eine weitere diesbezügliche Hilfe durch die UNRRA stand bevor. Jedoch fehlen in China heute noch ungefähr 1500 Kilometer Schienenweg, bevor der Verkehr aus den hauptsächlichsten Produktionsgebieten des Inlandes an die Küste einigermaßen reibungslos vor sich gehen kann¹⁹.

Die staatliche Förderung des Ausbaus des Verkehrsnetzes begünstigt nicht nur die Industrialisierung, sondern sie vermag auch die Entwicklung des Verkehrswesens so zu beeinflussen, daß dabei nicht nur die privatwirtschaftlichen, sondern auch die volkswirtschaftlichen Interessen gewahrt bleiben. Es kann sich z. B. zeigen, daß die Errichtung einer Bahn für die wirtschaftliche Erschließung einer Gegend unbedingt erforderlich ist, daß sich dieses Transportunternehmen in privatwirtschaftlichem Sinne aber nicht rentiert. In solchen Fällen müssen die privaten Unternehmer durch staatliche Hilfe unterstützt werden, damit sie den volkswirtschaftlichen Bedürfnissen gerecht werden können.

3. *Die Eignung eines Volkes für die Industrialisierung.* Neben der rassischen Eigenart, welche die Richtung der Industrialisierung stark beeinflussen kann, spielt auch das in kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht erreichte Entwicklungsstadium eines Volkes zu Beginn der Industrialisierung eine entscheidende Rolle. Ein hochentwickeltes Handwerk, wie z. B. in China vorhanden ist, erleichtert die Industrialisierung ganz wesentlich. Doch wird sich in den meisten Fällen der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften hemmend auf die Entwicklung neuer Industriezweige auswirken, besonders dann, wenn es sich nicht mehr nur um die ersten Stufen der Verarbeitung von Rohstoffen handelt. Daher empfahl die Konferenz von Hot Springs den Agrarländern, bei der Wahl der aufzuziehenden Industrie neben der rassischen Eignung auch die althergebrachten moralischen und religiösen Grundsätze eines Volkes zu berücksichtigen²⁰.

In den stark überbevölkerten Agrargebieten finden arbeitsintensive Industriezweige, welche geringe Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte stellen, eine besonders günstige Existenzgrundlage. Den Regierungen wurde empfohlen, unverzüglich mit der Ausbildung qualifizierter Spezialarbeiter und technischen Personals zu beginnen, um später zur Erzeugung industrieller Produkte höherer Ordnung übergehen zu können. Bei der Aus-

¹⁹ Die angeführten Zahlen stammen alle aus einem Bericht der Asienkommission des Wirtschafts- und Sozialrates. Vergl. Economic and Social Council, Official Records, Second Year, first Session. Supplement No. 10. Report of the Working Group for Asia and the Far East. Lake Success, New York, 1947, Seite 41.

²⁰ Das japanische Beispiel eines sich industrialisierenden Landes lehrt zweierlei: Erstens brauchen sich Industrialisierung und Festhalten an alten Traditionen gegenseitig nicht auszuschließen, und zweitens kann sich die in den asiatischen Ländern durch Tradition und Religion bedingte enge Verbundenheit zwischen Individuum und Gemeinschaft günstig auf die Entwicklung neuer Produktionszweige auswirken.

bildung von Fachpersonal sollten die sich industrialisierenden Länder von den hoch entwickelten Industrienationen der westlichen Hemisphäre in allen Beziehungen unterstützt werden ²¹.

4. *Die Kapitalbeschaffung.* Die Industrialisierung eines Landes erfordert in erster Linie Kapital, und oft ist es gerade der Kapitalmangel, der die wirtschaftliche Entwicklung am meisten behindert. Die Kapitalbildung in den zurückgebliebenen Ländern ist relativ gering. Infolge des niedrigen Entwicklungsstandes der landwirtschaftlichen Produktion ist, wie schon früher gezeigt wurde, das Sozialprodukt im Verhältnis zur Größe der Bevölkerung sehr klein und wird darum laufend konsumiert. Allfällige Ersparnisse werden zudem meist in Form von Edelmetallen thesauriert und kommen der Wirtschaft nicht zugute. Ein Grund dafür sind die gerade in diesen Ländern vielfach unsicheren Währungs- und Bankverhältnisse.

Durch den Zerfall der Weltwirtschaft und durch die allgemeine politische Unsicherheit in der Zwischenkriegszeit trat das Kapitalproblem in den Rohstoffländern noch stärker in den Vordergrund. Infolge der erhöhten Risiken gingen die privaten langfristigen Kapitalanlagen immer mehr zurück, und auch heute darf kaum erwartet werden, daß diese in absehbarer Zeit wieder eine große Rolle spielen werden. Es ist darum notwendig, daß den sich entwickelnden Ländern durch die kapitalreichen Industrienationen langfristige Kredite gewährt werden, und daß nebenbei durch eine Neuordnung des internationalen Währungswesens die Risiken für langfristige Kapitalanlagen vermindert und der private Kapitalverkehr mit den kapitalarmen Ländern gefördert wird. Die Konferenz von Hot Springs legte der internationalen Kreditgewährung große Bedeutung bei ²².

5. *Staatliche Wirtschaftspolitik.* Der Staat kann die Industrialisierung dadurch wesentlich fördern, daß er eine Wirtschaftspolitik betreibt, welche die Industrialisierung in jenen Richtungen unterstützt, für welche die natürlichen und kulturellen Bedingungen besonders günstig sind. Jede Politik, welche die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung unterstützt, kommt auch der Industrialisierung im engeren Sinne zugute. Vor allem spielt die Handelspolitik eine entscheidende Rolle. Durch die Erhebung von Zöllen oder durch die Errichtung von Handelsschranken kann ein sich entwickelnder Industriezweig vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden. Solche »Erziehungszölle« tragen aber die Gefahr in sich, daß Industrien entwickelt werden, welche auf die Dauer nicht konkurrenzfähig sind und wieder eingehen müssen, sobald der Schutzzoll aufhört. Im allgemeinen dürfte daher eine direkte Unterstützung junger Industriezweige durch Subventionen angezeigt sein,

²¹ Vergl. Hot Springs, XXII, v. zitiert Seite 92.

²² Vergl. Hot Springs, XXII, 3., Seite 92.

und dies umso mehr, als die zukünftige internationale Wirtschaft ja auf dem Grundsatz des freien zwischenstaatlichen Verkehrs aufgebaut werden soll. Jedoch sind auch in der Charta der Internationalen Handelsorganisation der Vereinigten Nationen, welche grundsätzlich die Beschränkung des internationalen Wirtschaftsverkehrs durch Kontingente und Zölle ablehnt, bestimmte Ausnahmefälle vorgesehen. Dies gilt gerade für die sich entwickelnden Agrarländer, denen unter bestimmten Voraussetzungen eine Manipulierung des Außenhandels erlaubt sein soll²³.

Die internationale Handels- und Beschäftigungskonferenz wies aber nachdrücklich darauf hin, daß jede Beschränkung des Außenhandels eine Störung des internationalen Wirtschaftsverkehrs bedeutet, und daß aus diesem Grunde solche Schutzmaßnahmen, wie sie im zitierten Artikel 13 den einzelnen Ländern unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt sind, sehr vorsichtig und nur vorübergehend angewendet werden dürfen. (Vergl. Art. 13, 2.)

5. KAPITEL:

Die Auswirkungen der Industrialisierung der Agrarländer auf die Industrie-Exportstaaten und auf die gesamte internationale Wirtschaft

Die Ansichten über die Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgebliebener Länder auf die alten Industrie-Exportgebiete und auf die internationale Wirtschaft gehen auseinander. Nach einer pessimistischen Auffassung wird durch die Industrialisierung der bisherigen Rohstoffländer die internationale Wirtschaft ganz erheblich gestört werden, und zwar in dem Sinne, daß der natürlichen internationalen Arbeitsteilung, welche bisher hauptsächlich im Austausch von industriellen Fertigwaren gegen land-

²³ Vergl. United Nations Conference on Trade and Employment. Final Act and Related Documents. Havana, Cuba, March 1948.

»Art. 13, p.9: Governmental Assistance to Economic Development and Reconstruction.

1. The Members recognize that special governmental assistance may be required to promote the establishment, development or reconstruction of particular industries or branches of agriculture, and that in appropriate circumstances the grant of such assistance in the form of protective measures is justified. At the same time they recognize that an unwise use of such measures would impose undue burdens on their own economies and unwarranted restrictions on international trade, and might increase unnecessarily the difficulties of adjustment for the economies of other countries.
2. The Organization and the Members concerned shall preserve the utmost secrecy in respect of matters arising under this Article.«

wirtschaftliche Rohstoffe bestand, die Grundlage entzogen wird. Die Vertreter dieser Auffassung beurteilen also die industrielle Entwicklung der Agrarländer in ihren Konsequenzen sowohl für die internationale Wirtschaft, wie auch für die Wirtschaft der alten Industrieländer als ungünstig.

Die Vergangenheit lehrt, daß im Zuge der Industrialisierung der internationale Handel tatsächlich eine Strukturwandlung durchgemacht hat. Der internationale Güteraustausch vollzieht sich nicht mehr auf der Basis des Austausches von industriellen Fertigwaren gegen Rohstoffe. Es hat eine Umschichtung der Fabrikateausfuhr der Industrieländer stattgefunden in dem Sinne, daß die Ausfuhr von industriellen Konsumgütern relativ zurückgegangen ist, während die Ausfuhr von Produktionsgütern relativ zunahm. Die folgende Tabelle XXI zeigt diese Entwicklung:

Tabelle XXI: *Prozentualer Anteil einzelner Fertigwarengruppen an der Fabrikateausfuhr Englands* ²⁴

Jahre	Konsumgüter	davon Textilfabrikate	Bettstellen, Hart- u. Messer- schmiedewaren	übrige Konsumgüter	Produktivgüter
	%	%	%	%	%
1827/29	87,5	78,2	4,2	5,1	8,7
1857/59	77,0	67,9	3,4	5,7	21,8
1882/84	70,4	61,2	1,8	7,4	27,3
1902/04	63,3	53,7	0,9	8,7	34,0
1911/13	61,8	51,2	1,1	9,5	33,7
1927/29	56,4	44,4	0,7	11,3	37,5
1932/33	52,0	39,7	0,6	11,7	39,0

Diese Tabelle zeigt den Rückgang in der Ausfuhr einfacherer Konsumgüter, insbesondere der Textilfabrikate, während der Exportanteil der übrigen Konsumgüter und der Produktionsgüter, welche von den sich industrialisierenden Ländern noch nicht hergestellt werden konnten, anstieg. Die vermehrte Ausfuhr von Produktionsmitteln, deren Herstellung einen bereits entwickelten Industrieapparat voraussetzt, muß nach der Ansicht verschiedener Autoren schließlich zu einer sinkenden Nachfrage nach industriellen Fabrikaten auf dem Weltmarkt und damit zu Absatzschwierigkeiten und Krisenerscheinungen in den alten Exportländern führen. H. Dietzel be-

²⁴ Nach W. Schlote, Entwicklung und Strukturwandlung des englischen Außenhandels von 1700 bis zur Gegenwart. Heft 62 aus: Probleme der Weltwirtschaft, Schriften des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Jena, 1938. Seite 80. Dargestellt bei H. Russenberger, a. a. O., Seite 55. Konsum- und Produktivgüter machen zusammen nicht 100% aus, weil die Zusammenstellung Schlotes, der die obigen Ziffern entnommen sind, noch eine dritte Gruppe »nicht klassifizierter Güter« enthält.

zeichnet den Export von Produktionsgütern daher als »bösen Export«²⁵. Durch die Ausfuhr von Produktionsmitteln wird die Errichtung ausländischer Konkurrenzindustrien unterstützt, und die alten Industrieländer schaufeln sich damit selbst das Grab. Diese Argumentation ist schon alt.

In der Zeit des Merkantilismus führte sie zur Erschwerung oder gänzlichen Unterbindung des Exportes an Produktionsgütern und wichtigen Rohmaterialien, sofern die betreffenden Länder in bezug auf die letztern eine Monopolstellung besaßen. Im 19. Jahrhundert, als die eigentliche industrielle Revolution in vollem Gange war, wurden der im Vergleich zu anderen Ländern bereits hoch entwickelten englischen Industrie düstere Zukunftsprognosen gestellt. Zu den pessimistischen Autoren gehört auch Sombart, der um die letzte Jahrhundertwende, als in Deutschland die Frage des Agrarprotektionismus heftig diskutiert wurde, mit dem Hinweis auf die fallende Exportquote Deutschlands erklärte²⁶:

»Mindestens aber ist es falsch, anzunehmen, daß die internationalen Handelsbeziehungen eine verhältnismäßig wachsende Bedeutung für die moderne Volkswirtschaft gewinnen. Das Gegenteil ist richtig. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat wenigstens für die deutsche Volkswirtschaft eine Abnahme des Anteils der auswärtigen Handelsbewegung an der Gesamtleistung der wirtschaftlichen Tätigkeit als Ergebnis gehabt.«

Alle diese pessimistischen Ansichten entspringen der Angst vor einer allzu starken weltwirtschaftlichen Verflechtung der einzelnen Volkswirtschaften. Man will die wirtschaftliche Unabhängigkeit nicht preisgeben und begründet diese Einstellung mit dem Hinweis darauf, daß man für Kriegs- oder Krisenzeiten Vorsorge treffen müsse. Es sind also neben wirtschaftlichen in erster Linie auch politische Momente, welche gegen eine Expansion der Weltwirtschaft sprechen.

Diese Bedenken können, soweit sie der unsicheren politischen und wirtschaftlichen Lage entspringen, heute weitgehend fallen gelassen werden. Die heutige politische und wirtschaftliche internationale Lage unterscheidet sich insofern von derjenigen nach dem ersten Weltkrieg, daß fast alle Nationen und Völker in einer weltumspannenden Organisation, der »United Nations Organization«, UNO, zusammengefaßt sind, deren Ziel darin besteht, die Voraussetzungen für eine Expansion der internationalen Wirtschaft zu schaffen, also einen dauernden Weltfrieden aufrechtzuerhalten und die internationale Wirtschaft solchermaßen zu organisieren, daß sie für alle Nationen in gleicher Weise vorteilhaft ist. Es wurden auch schon zahlreiche internationale Organisationen geschaffen, die sich mit der Verwirklichung

²⁵ Dietzel verwendet diesen Ausdruck in seiner Schrift: *Bedeutet Export von Produktionsmitteln volkswirtschaftlichen Selbstmord?* Berlin 1907.

²⁶ Vergl. W. Sombart, *Die Wandlungen des Kapitalismus*, in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 175. Band, München und Leipzig 1929, Seite 23 ff.

dieser Ziele befassen. Es sei hier an die schon mehrmals erwähnte Bank für den Wiederaufbau und die Entwicklung, an den Internationalen Währungsfonds, der sich mit der kurzfristigen Gestaltung des internationalen Zahlungsverkehrs beschäftigt, an die Internationale Handelsorganisation (ITO), sowie an verschiedene internationale vorübergehende Hilfsorganisationen wie die UNRRA oder den Marshallplan erinnert. Die Existenz dieser Organisationen allein bietet allerdings noch keine Gewähr für eine dauernde wirtschaftliche und politische Stabilität. Immerhin schaffen sie die Voraussetzungen für eine wirkliche Zusammenarbeit unter den Nationen.

Es bleibt nun noch übrig, die Theorie des »bösen Exportes« auf ihre Richtigkeit hin zu prüfen. Führt der Export von Produktionsgütern nach den Agrarländern schließlich zu einer Rückbildung der Weltwirtschaft, d. h. führt die wirtschaftliche Entwicklung der Rohstoffländer zu einem Desinteresse dieser Gebiete am Wirtschaftsverkehr mit den alten Industriegebieten? Dies würde für die dicht besiedelten Industriegebiete, welche ihre Wirtschaft zum großen Teil auf einer ausländischen Ernährungs- und Rohstoffbasis aufgebaut haben, schwerwiegende Konsequenzen nach sich ziehen. Diese Frage bedarf darum einer näheren Abklärung. Die Industrialisierung ist ein Entwicklungsprozeß, der in bezug auf die internationale Arbeitsteilung von einem statischen Zustand zu einem andern führt. Demzufolge weist das Gesamtproblem zwei Aspekte auf, einen dynamischen und einen statischen. Die pessimistische Prognose geht nun von den Schwierigkeiten des Uebergangsstadiums aus und beurteilt die Entwicklung der Weltwirtschaft auf kurze Sicht, während der optimistische Prognostiker vor allem den Endzustand, nämlich die internationale Arbeitsteilung auf höherer Stufe im Auge hat. Ob die Expansion der Weltwirtschaft tatsächlich zu einer Arbeitsteilung auf höherer Stufe führt, hängt davon ab, in welchem Maße die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine gedeihliche Entwicklung der Weltwirtschaft günstig sind. Auf die Bedingungen, welche dafür erfüllt sein müssen, kann an dieser Stelle nicht eingetreten werden²⁷.

Eine grundlegende Voraussetzung, die in allen wirtschaftlichen Nachkriegsplänen betont wird, ist die Preisgabe einer rein nationalistischen Interessenpolitik. »Die Industrialisierung wird zu einer relativen Abnahme des Fabrikate-Außenhandels der Agrarländer führen, wenn diese sich bei ihrer Industrialisierungspolitik von nationalistischen Gesichtspunkten leiten lassen«²⁸.

²⁷ Eine eingehende Darstellung der Voraussetzungen für eine expansive Weltwirtschaft findet sich bei Russenberger, a. a. O.

²⁸ Vergl. Russenberger, a. a. O., Seite 195. »Relativ« bedeutet hier, daß die Ausfuhr von industriellen Erzeugnissen aus den Industrieländern nicht in gleichem Maße zunimmt, wie die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder vor sich schreitet.

Der Industrialisierungsprozeß darf nicht künstlich beschleunigt werden, d. h. das Agrarland darf nicht darauf ausgehen, den Import von Fabrikaten in stärkerem Maße einzuschränken, als dies bei natürlichem Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung der Fall wäre. In dieser Hinsicht kommt der Außenhandelspolitik der sich industrialisierenden Staaten größte Bedeutung zu.

Aus seinen Ausführungen über die Auswirkungen der Industrialisierung der Agrarländer auf die alten Industrieländer und auf die gesamte internationale Wirtschaft zieht Russenberger folgenden Schluß²⁹:

»Der Grad, in welchem durch Regulierung des Außenhandels im Sinne einer nationalistischen Abschließungspolitik die Fabrikateinfuhr relativ vermindert werden kann, wird bestimmt durch die oben beschriebene volkswirtschaftliche Kapazität eines Landes und den von der Zivilisationshöhe ausgehenden Zwang zum Außenhandel. Diese untere Grenze ist natürlich von Land zu Land verschieden. *Doch ist auf Grund der Entwicklung des Welthandels in den Dreißigerjahren zu schließen, daß im Durchschnitt auch bei starkem Druck seitens der die Weltwirtschaft zersetzenden Faktoren bei zunehmender industrieller Produktion immer noch eine absolute Zunahme der Fabrikate-Einfuhr eintritt.*

Die Tendenzen zu einer engeren Welthandelsverflechtung der sich industrialisierenden Länder sind somit trotz aller Gegenkräfte sehr stark. Diese Tatsache erklärt sich letzten Endes aus der Macht des ökonomischen Gesetzes, die sich solange geltend macht, als die Menschen relativ knapp mit Gütern versorgt und als sie daher bestrebt sind, diese Knappheit möglichst rationell zu überwinden. Wenn auch mannigfache Faktoren die Völker an der ungestörten Verfolgung rein wirtschaftlicher Ziele hindern, so ist die Macht des ökonomischen Gesetzes doch wirksam genug, um einen solchen Zerfall der Weltwirtschaft unwahrscheinlich zu machen, wie ihn die Pessimisten als Folge der Industrialisierung der Agrarländer prophezeien.«

²⁹ Vergl. H. Russenberger, a. a. O., Seite 193/94.

Nationale Politik zur Verbesserung der Versorgung mit Nahrungsmitteln

Die Konferenz von Hot Springs stellte fest¹:

- »1. Das wichtigste Moment eines anständigen Lebensstandards ist, daß allen Menschen jene Güter in ausreichenden Mengen zur Verfügung stehen, welche nötig sind, um sie von Krankheit zu befreien und ihnen eine gute Gesundheit zu verschaffen;
2. Unter diesen Gütern stehen an oberster Stelle ausreichende Nahrungsmittel, welche daher innerhalb kürzester Frist allen Menschen auf der Welt zugänglich gemacht werden sollten.«
- »1. Die schlechte Ernährung ist die Ursache für eine weit verbreitete Herabsetzung der menschlichen Leistungsfähigkeit und für unzählige Fälle schlechter Gesundheit und Krankheit. Sie vermindert die Widerstandskraft des Körpers gegen die Tuberkulose und steigert die Häufigkeit und Gefährlichkeit ähnlicher Erkrankungen.
2. Die Sterblichkeit von Säuglingen, Kindern und Müttern unterernährter Volksklassen ist höher als diejenige bessergestellter Klassen.
3. Eine Ernährung, welche gerade noch eine eigentliche Unterernährung vermeidet, reicht nicht aus, um die Gesundheit und das Wohlbefinden zu fördern.«

Auf Grund dieser Feststellungen empfahl die Konferenz²,

»daß die hier vertretenen Regierungen und Behörden unverzüglich die besonderen Unterernährungskrankheiten in ihren Völkern feststellen, und daß sie gegenüber solchen Krankheiten geeignete ernährungstechnische und therapeutische Maßnahmen ergreifen und geeignete Schritte unternehmen, um eine Wiederholung solcher Krankheiten zu verhindern.«

Um den Regierungen die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern, empfahl die Konferenz, nationale Ernährungsämter mit der Aufgabe zu betrauen, »die Ernährungsweise und den Ernährungsstandard der verschiedenen Bevölkerungsschichten zu untersuchen«...³ und »die wirksamsten Methoden festzustellen, um allen Schichten der Bevölkerung ein ausreichendes Wissen um die richtige Ernährung zu vermitteln«⁴.

Diese Ernährungsämter sollten sich aus Fachleuten des Gesundheitswesens und des Ernährungswesens, sowie aus Vertretern der Wirtschaft, der Landwirtschaft, der Verwaltung und der Konsumenten zusammensetzen, und es sollten ihnen die nötigen Mittel für eine wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Vor allem sollte diesen nationalen

¹ Vergl. Hot Springs, III., 1.—2. und V., 1.—3.

² Vergl. Hot Springs, VI., a—c.

³ Vergl. Hot Springs, VII., a.

⁴ Vergl. Hot Springs, V. c.

Ernährungsorganisationen die Gelegenheit gegeben werden, »... ihre Empfehlungen vor die Öffentlichkeit und vor jene Regierungsstellen zu bringen, welche für die Fragen der Landwirtschaft und der Wirtschafts- und Sozialpolitik zuständig sind«⁵.

In Anbetracht der großen Verschiedenheiten in der nationalen Ernährungsweise verzichtete die Konferenz darauf, spezifizierte Empfehlungen für die Durchführung der nationalen Nahrungsmittelpolitik auszuarbeiten. Dagegen stellte sie hinsichtlich der Gestaltung der Einkommens-, Preis- und Sozialpolitik bestimmte Richtlinien auf, die den einzelnen Völkern den Weg zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme des Nahrungsmittelkonsums zeigen.

1. KAPITEL:

Einkommens- und Preispolitik

»... die hier vertretenen Regierungen und Behörden anerkennen den Grundsatz gegenseitiger Verantwortung und gemeinsamen Handelns, um die volle und vorteilhafteste Beschäftigung ihres eigenen und aller anderen Völker und eine allgemeine Hebung des Lebensstandards zu erreichen, wobei die Produktion und die Kaufkraft gleicherweise erhöht werden müssen, ... und um durch die vernünftige Entwicklung der Industrie die Kaufkraft zu steigern und damit der Landwirtschaft einen entsprechenden Auftrieb zu geben«⁶.

Die Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung und im besonderen das Beschäftigungsproblem in den zurückgebliebenen Ländern wurden im vorhergehenden Abschnitt besprochen. Hier sollen nun vor allem die Kaufkraftprobleme in der arbeitsteiligen Marktwirtschaft behandelt werden.

Es ist zwecklos, die Nahrungsmittelproduktion auszudehnen, wenn nicht zugleich auch die Kaufkraft der Konsumenten gesteigert werden kann. Diese wird durch zwei Faktoren, nämlich durch die absolute Höhe des Einkommens und durch die Lebensmittelpreise bestimmt. Sie nimmt zu, wenn das Einkommen bei gleichbleibenden Lebensmittelpreisen nominell ansteigt oder wenn die Preise bei gleichbleibendem Einkommen gesenkt werden können. Die Lösung des Kaufkraftproblems muß nun offenbar in der Erreichung des einen oder anderen Ziels gesucht werden.

In der modernen Geldwirtschaft werden das Sozialprodukt und die einzelnen individuellen Einkommen in Geld gemessen. Die Höhe des nominellen Einkommens hängt von zwei Faktoren ab, nämlich erstens von der Leistung,

⁵ Vergl. Hot Springs, VII. a.

⁶ Vergl. Hot Springs, XXIV. 1. a, c.

welche der betreffende Einkommensempfänger bei der Herstellung des Sozialprodukts aufbringt, und zweitens von der geldmäßigen Bewertung dieser Leistung. Infolgedessen spielt bei der Lösung des Kaufkraftproblems nicht nur die Vollbeschäftigung, sondern auch die Bewertung der Leistungen, mit andern Worten die gerechte Einkommensverteilung, eine entscheidende Rolle.

Im folgenden soll der Zusammenhang zwischen der Kaufkraft des Einkommens und der Ernährungsweise der »Nurkonsumenten«⁷, deren Zahl mit zunehmender Entwicklung einer Volkswirtschaft immer größer wird, behandelt werden. Erst auf Grund einer genauen Kenntnis dieses Zusammenhanges kann eine wirksame Einkommens- und Preispolitik durchgeführt werden.

I. Der spezifische Charakter der Nachfrage nach Nahrungsmitteln

Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln unterscheidet sich dadurch von der Nachfrage nach irgend einem anderen wirtschaftlichen Gut, daß sie in vielen Fällen nicht mit dem Nahrungsbedarf identisch ist. In Abschnitt B, Kapitel 2, Seite 45, wurde festgestellt, daß der Nahrungsbedarf weitgehend durch natürliche Faktoren bestimmt wird und insofern keine Einschränkungen erlauben kann, ohne daß die Gesundheit ernstlich gefährdet wird. In allen Fällen, wo die effektive Nachfrage nach Lebensmitteln nicht dem natürlichen Nahrungsbedarf entspricht, wo also eine latente Nachfrage besteht, ist die Ernährung unzureichend⁸.

Im Interesse einer ausreichenden Ernährung darf also die effektive Nachfrage nach Lebensmitteln nie unter jene Höhe sinken, welche gerade noch die Deckung des Zwangsbedarfes erlaubt.

II. Einkommen und Nachfrage nach Nahrungsmitteln

In welcher Weise wird nun die Nachfrage nach Nahrungsmitteln durch das Einkommen beeinflußt?

Die Grundlage aller Beziehungen zwischen Einkommen, Preisen und Ausgaben für Nahrungsmittel bildet das »Engelsche Gesetz«⁹. Es besagt,

⁷ Unter Nurkonsumenten werden jene Schichten der Bevölkerung verstanden, deren Nahrungsmittelversorgung gänzlich auf dem Weg über den Markt vor sich geht, und deren Verbrauchsstandard lediglich durch die Kaufkraft ihres Einkommens bestimmt wird.

⁸ Daß die Ernährung tatsächlich in vielen Teilen der Welt unzureichend ist, wurde in Abschnitt B, Kapitel 1 gezeigt.

⁹ Ernst Engel, Lebenskosten belgischer Arbeiterfamilien früher und jetzt. 1895/96, Seite 26. »Je ärmer eine Familie ist, einen desto größeren Anteil an der Gesamtausgabe muß sie zur Beschaffung der Nahrung aufwenden.«

daß die Ausgabenquote für Nahrungsmittel mit wachsendem Einkommen zwar absolut auch zunimmt, relativ aber zurückgeht. Folgende Tabelle soll diesen Sachverhalt illustrieren:

Tabelle XXII: *Verhältnis von Einkommen und Aufwand eines Haushaltes für Nahrungsmittel*¹⁰.

Einkommen in Mark	Ausgaben für Nahrungsmittel	
	absolut für die mittleren Einkommen	in Prozenten der Gesamtausgaben
bis 1200	640	54,2
1200—1600	764	54,6
1600—2000	918	51,0
2000—2500	1082	48,1
2500—3000	1174	42,7
3000—4000	1335	38,1
4000—5000	1478	32,8
über 5000	1530	30,3

Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln¹¹ ist also relativ gering, d. h. die Nahrungsmittel sind Güter unelastischen Bedarfs. Bei zunehmender Wohlhabenheit einer Familie geht die Ausgabenquote für Nahrungsmittel relativ zurück, während unter der Voraussetzung, daß die Familie gleich groß bleibt, die Ausgabenquote pro Kopf absolut zunimmt. Das steigende Einkommen wird vor allem für eine bessere und abwechslungsreichere Ernährung verwendet, d. h. es werden qualitativ hochwertigere, aber auch teurere Produkte konsumiert, während der Verbrauch von sogenannten »inferioren Gütern« zurückgeht¹². Die folgende Tabelle zeigt die Verschiebung der Nachfrage von relativ minderwertigen auf hochwertige Nahrungsmittel bei steigendem Einkommen:

¹⁰ Vergl. Franz Eulenburg, Die Bedeutung der Lebensmittelpreise für die Ernährung. Weyl's Handbuch der Hygiene, 2. Auflage, Band III, 1912.

¹¹ Vergl. Stackelberg H., Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre. Bern, 1948. Seite 156/57.
»Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach einem Gut ist der Quotient, dessen Nenner die prozentuale Einkommensänderung und dessen Zähler die durch diese Einkommensänderung bewirkte prozentuale Aenderung des Verbrauchs in diesem Gut oder der Ausgaben für dieses Gut ist.«

¹² Ueber »superiore und inferiore Güter« vergl. Stackelberg, a. a. O., Seite 143.

Tabelle XXIII¹³: Zunahme des Nahrungsmittelverbrauchs in Prozenten bei steigendem Einkommen in den unteren Einkommensklassen, die über ein Einkommen verfügen von:

Lebensmittel	Dollars unter 300	Dollars 300—399	Dollars 400—499	Dollars 500 u. mehr
	%	%	%	%
Früchte	100	181	202	258
Frische, nicht blattreiche Gemüse	100	124	185	249
Grüne, blattreiche Gemüse . .	100	116	195	189
Fleisch, Fische, Geflügel . .	100	122	150	168
Eier	100	134	145	168
Käse	100	138	75	150
Butter	100	124	124	133
Milch, Rahm	100	130	128	125
Kartoffeln	100	110	117	117
Brot	100	88	90	82

Diese Tabelle zeigt die Bedeutung, die den verschiedenen Nahrungsmitteln bei der Ernährung zukommt. Der Bedarf an Milch, Kartoffeln und Brot wird schon in den untersten Einkommensklassen in hohem Maße gedeckt, sodaß trotz erhöhtem Einkommen der Verbrauch nicht wesentlich zunimmt. Brot als das wichtigste Nahrungsmittel ist die Nahrung des »kleinen Mannes« und wird bei steigendem Einkommen schon sehr bald zu einem inferioreren Gut. Bei den Lebensmitteln mittlerer Preislage, also etwa bei den ordinären Gemüsearten, bei Fleisch, Fischen, Eiern und Milchprodukten läßt sich eine stetige Zunahme des Verbrauchs feststellen. Bei den kostspieligen Gütern, wie etwa bei Südfrüchten und Delikatessen, setzt die Nachfrage erst richtig ein, wenn ein bestimmtes Minimaleinkommen überschritten ist.

Für die Vereinigten Staaten wurden von Stiebeling und Ward vier Ernährungsniveaus berechnet, welche über den jeweiligen Anteil der wichtigsten Lebensmittelarten an der täglichen Nahrung Aufschluß geben. Hier

¹³ Vergl. Faith Williams, Food Consumption at Different Economic Levels. Monthly Labour Review, April 1936. Based on Records of 188 Families of wage-earners and lower-salaried clerical workers from representative cities in New England, USA, Spring 1935.

wird der Unterschied zwischen inferioren und superioren Gütern noch deutlicher:

Tabelle XXIV ¹⁴:

Lebensmittel	Maß	Anteil an einer:			
		eingeschränkten Nahrung in Notzeiten	reichlichen Nahrung zu minimalen Kosten	reichlichen Nahrung zu mittleren Kosten	freien Ernährung o. Rücksicht a. d. Kosten
Mehl, Getreide	1 pound	240	224	160	100
Kartoffeln	»	165	165	165	155
Gedörrte Bohnen, Erbsen	»	30	30	20	7
Tomaten, Südfrüchte	»	50	50	90	110
Grüne, gelbe Gemüse	»	40	80	100	135
Dörrfrüchte	»	10	20	25	20
Frische Früchte, Gemüse	»	40	85	210	325
Fette	»	45	49	52	52
Zucker	»	50	35	60	60
Magerfleisch, Fische, Geflügel	»	30	60	100	165
Milch	1 quart	155	260	305	305
Eier	1 dozen	8	15	15	30
Kosten pro Kopf und Jahr 1931/32 in Dollars		61	85	140	165

III. Lebensmittelpreise und Nachfrage nach Lebensmitteln

In der arbeitsteiligen Marktwirtschaft besitzt das Nahrungsmittel als wirtschaftliches Gut einen Preis. Je höher dieser Preis ist, umso geringer ist die Kaufkraft eines gegebenen Einkommens. Der Preis ist also ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der Nachfragegröße und beeinflußt damit indirekt die Ernährungsweise. Auch die Preiselastizität der Nachfrage nach Nahrungs-

¹⁴ Vergl. Stiebeling and Ward, Diets at Four Levels of Nutritive Content and Cost. U. S. Department of Agriculture, Circular 296.

mitteln ist relativ gering¹⁵. Steigt der Preis eines Gutes nicht allein, sondern steigen die Nahrungsmittelpreise ganz allgemein, dann muß der Nahrungsmittelkonsum entweder gesamthaft eingeschränkt werden oder aber er erfährt eine strukturelle Veränderung in dem Sinne, daß der Verbrauch von relativ teuren zugunsten von relativ billigen Subsistenzmitteln zurückgeht. Es findet also eine Verschiebung der Nachfrage statt¹⁶. Fallen dagegen die Preise, dann steigt die Kaufkraft des Einkommens. Der Konsument wird den Nahrungsmittelverbrauch insgesamt ausdehnen oder aber zum Konsum teurerer, höher geschätzter Produkte übergehen.

Eine allgemeine Verteuerung der Lebensmittel trifft die unteren Einkommensschichten besonders hart. Die Ausgabenquote für Nahrungsmittel ist dort relativ hoch, und die übrigen Ausgaben sind wegen der überragenden Wichtigkeit der Ernährung schon auf ein Minimum reduziert, sodaß sie keine weitere Einschränkung mehr erlauben¹⁷.

Das Engelsche Gesetz kann darum auch in anderer Form ausgedrückt werden, nämlich: je geringer das Einkommen ist, eine umso größere Bedeutung erlangen die Lebensmittelpreise für die Ernährung!

IV. Zusammensetzung der Familie und Nachfrage nach Nahrungsmitteln

Das Leben des größten Teils der Menschheit spielt sich innerhalb einer Familie ab, und innerhalb des Haushaltes findet die Befriedigung des Nahrungsbedürfnisses für alle Familienmitglieder gemeinsam statt. Das Ausmaß und die Qualität der Ernährung hängt nun offenbar nicht allein vom Einkommen des Haushaltes, sondern auch von der Größe und der Zusammensetzung der Familie, mit andern Worten vom Gesamt-Nahrungsbedarf der Familie im Verhältnis zur Kaufkraft des Einkommens ab. Je größer die Familie ist, umso mehr wird absolut für die Ernährung ausgegeben. Das Ernährungsniveau einer wachsenden Familie kann sich auf gleicher Höhe halten, wenn das Einkommen in gleichem Maße zunimmt, wie die Ausgaben für Nahrungsmittel infolge des gestiegenen Nahrungsbedarfes zunehmen sollten. In den meisten Fällen ist aber das Einkommen der Familie identisch mit dem Einkommen des Haushaltvorstehers plus eventuell einem zusätz-

¹⁵ Vergl. Stackelberg H., a. a. O., Seite 158. »Die Preiselastizität ist der Quotient aus der prozentualen Aenderung der nachgefragten oder verbrauchten Menge eines Gutes und der prozentualen Aenderung des Preises, die jene Nachfrage- oder Verbrauchsänderung hervorgerufen hat.« Schon Gregory King hat auf empirischem Wege festgestellt, daß ein schlechter Ausfall der Weizenerte den Weizenpreis unverhältnismäßig stark in die Höhe trieb. Bei einer 10prozentigen Verminderung des Angebotes beobachtete er einen Preisanstieg um 30 Prozent. Ähnliches gilt für alle Nahrungsmittel, die lebenswichtig und deshalb Güter unelastischen Bedarfs sind.

¹⁶ Die Wirkung auf die Nachfrage ist also die gleiche wie diejenige eines sinkenden Einkommens bei gleichbleibenden Preisen. Vergl. Tabellen XXIII und XXIV, Seiten 112/113.

¹⁷ Ernst Engel hat bei den untersten Einkommensschichten Belgiens einen prozentualen Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den Gesamtausgaben von rund 65 Prozent gefunden.

lichen Einkommen der Ehefrau. Die Kinder beziehen kein Einkommen, und infolgedessen verändern sich die Einnahmen eines Haushaltes bei steigender Kinderzahl, abgesehen von eventuellen Sozialleistungen des Arbeitgebers oder des Staates, nicht. Es ist daher eine weitverbreitete Erscheinung, daß bei steigender Kinderzahl die Ausgabenquote für Nahrungsmittel nicht nur absolut, sondern auch relativ, d. h. im Verhältnis zum Einkommen, steigt. Wie wir aber schon früher gesehen haben, ist die Ausdehnung der Nahrungsmittelausgaben auf Kosten der übrigen Ausgaben in den unteren Einkommensschichten oft nicht möglich, was sich in der Folge in einem Sinken der Nahrungsmittelquote pro Kopf der Familie und damit in einer allgemein schlechteren Ernährung auswirkt.

Folgende Tabelle zeigt das relative Ansteigen der Ausgaben für Nahrungsmittel, beziehungsweise das Sinken der Lebensmittelquote pro Kopf einer wachsenden Familie:

Tabelle XXV:

Zahl der Familienglieder	Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel	Konsum frischer Milch pro Kopf/Woche ¹⁹	
	in % ¹⁸	in Litern	in %
2	40,6	0,74	100
3	44,1	0,40	54
4	44,7	0,28	38
5	46,8	0,23	31
6	44,7	0,23	31
7	48,6	0,23	31
8	50,7	0,17	23
9	50,9	0,17	23
10	—	0,15	20
11	—	0,15	20
12	—	0,11	15

¹⁸ Erhebungen von Wirtschaftsrechnungen minderbemittelter Familien im Deutschen Reiche. Bearbeitet im Kaiserlich Statistischen Amt, Abteilung für Arbeiterstatistik. 2. Sonderheft zum Reichsarbeitsblatt. 1909. Dargestellt bei Franz Eulenburg, a. a. O. 19.

¹⁹ Vergl. Mrs. C. H. Burns, Study of Milk Consumption in County Durham. Journal of State Medicine, Vol. XLI, No. 7.

Diese Zahlen wurden durch eine Untersuchung des Milchkonsums in 1000 ärmeren Familien der englischen Grafschaft Durham gewonnen.

Bei der Milch handelt es sich um ein hochwertiges und besonders für Kinder sehr wichtiges Nahrungsmittel. Der Verbrauch von Milch wird darum nur notgedrungen eingeschränkt, und aus diesem Grunde läßt sich bei diesem Nahrungsmittel besonders eindrücklich zeigen, wie groß der Einfluß der Kinderzahl auf den Konsum pro Kopf einer Familie ist.

V. Aufgabe der nationalen Einkommens- und Preispolitik

Fassen wir die Faktoren zusammen, welche die Nachfragegröße nach Nahrungsmitteln bestimmen!

Die Größe der Nachfrage sowie ihre Zusammensetzung richten sich vor allem nach dem Nahrungsbedarf, werden aber durch wirtschaftliche Größen, unter denen das Einkommen, die Lebensmittelpreise und die Personenzahl einer Familie genannt wurden, entscheidend beeinflußt. Die Wirkung dieser drei Faktoren kann jedoch nur eine restriktive sein, d. h. jeder Mensch wird aus natürlichen Gründen danach trachten, seinen Nahrungsbedarf möglichst weitgehend zu befriedigen. Diese Absicht kann er aber nur soweit verwirklichen, als es ihm die genannten Faktoren gestatten. Es ist daher offensichtlich, daß die Qualität der Ernährung davon abhängt, in welchem Maße diese Faktoren ihren hemmenden Einfluß geltend machen können. Die Bestrebungen, das Ernährungsniveau zu heben, müssen demnach dahin gehen, die einschränkende Wirkung dieser Faktoren auszuschalten, d. h. im einzelnen, die Lebensmittelpreise so niedrig zu halten, daß der gesamte Nahrungsbedarf in der effektiven Nachfrage zum Ausdruck kommt, dafür zu sorgen, daß das Einkommen des Haushaltes in einem vernünftigen Verhältnis zu seinen notwendigen Ausgaben steht, und schließlich durch eine zweckmäßige Sozialpolitik den in den kinderreichen Familien die Ernährung besonders stark beeinträchtigenden Einfluß des Einkommens und der Preise zu beseitigen.

Eine wichtige Aufgabe erwächst der nationalen Politik dabei in der Festsetzung eines gerechten Preises und in der relativen Stabilisierung der Preise und Löhne, vor allem in der Verhinderung übermäßiger kurzfristiger Preisschwankungen, welche die Versorgung mit Nahrungsmitteln ganz erheblich stören können, und in der langfristigen Anpassung der Löhne an das Preisniveau. Eine vernünftige Preispolitik muß sowohl den Interessen der Produzenten wie den Interessen der Konsumenten Rechnung tragen. In erster Linie sollen für die Festsetzung der landwirtschaftlichen Produktpreise die Produktionskosten in der Landwirtschaft maßgebend sein. Der landwirtschaftlichen Bevölkerung muß ein ausreichendes Einkommen garantiert werden. Andererseits aber sollen sowohl bei der Produktion wie bei der Verteilung der Lebensmittel keine übermäßigen Gewinne erzielt werden. Wichtig ist auch, daß die Marktpesen, welche natürlich der Konsument zu

tragen hat, auf ein Minimum reduziert werden. In Hot Springs wurde festgestellt, daß mit Ausnahme der wirtschaftlich zurückgebliebenen Länder, wo die Versorgung mit Lebensmitteln nicht über den Markt, sondern größtenteils durch Eigenproduktion vor sich geht, ein beträchtlicher Teil des vom Konsumenten zu bezahlenden Preises auf die Verteilungskosten entfällt²⁰. Die Transportkosten sind in vielen Fällen so hoch, daß sie die Verteilung über größere Distanzen stark behindern oder sogar unmöglich machen. Hier besteht ein arbeitsreiches Tätigkeitsgebiet nicht allein für die FAO, sondern vor allem auch für die Internationale Handelsorganisation. Die Konferenz von Hot Springs empfahl den anwesenden Regierungen, Maßnahmen für eine Verbesserung der Märkte und für die Herabsetzung der Marktpesen zu ergreifen²¹.

- »1. Die hier vertretenen Regierungen und Behörden treffen alle praktisch möglichen Maßnahmen, um die Kosten des Handels, der Verarbeitung, Einlagerung und Verteilung und die Margen zwischen den Produzenten- und den Konsumentenpreisen herabzusetzen, besonders durch Ausschaltung überflüssiger Instanzen, deren die Produzenten sowie die Konsumenten mit niedrigem Einkommen nicht bedürfen.

Es sollte versucht werden, die Kosten des Handels, der Verarbeitung und Verteilung zu reduzieren durch:

- a) Unterstützung des Handels bei der Anwendung besserer Methoden;
 - b) eine Reorganisation der Marktkanäle zum Zweck, die Zahl der Operationen vom Produzenten zum Konsumenten auf ein Minimum zu reduzieren;
 - c) Ordnung der Frachtansätze und anderer Kostenfaktoren, wenn dieselben durch die freie Konkurrenz nicht auf einem vernünftigen Satz gehalten werden;
 - d) Unterstützung und Finanzierung neuerer und besserer Verarbeitungs-, Einlagerungs- und Transporteinrichtungen auf gesunder kaufmännischer Basis.
2. Die permanente internationale Organisation soll Informationen über die Absatzkosten und Margen in den verschiedenen Ländern und im internationalen Handel sammeln und verbreiten, desgleichen über andere Faktoren, welche diese Kosten oder Margen bestimmen oder beeinflussen, ferner über die Maßnahmen, welche die Regierungen, Genossenschaftsverbände und Privatunternehmungen zu deren Herabsetzung treffen.«

Neben der Lohn- und Preispolitik ist aber auch eine weitgehende Sozialpolitik des Staates erforderlich.

2. KAPITEL:

Die Aufgabe der Sozialpolitik

Schon früher wurde auf die unterschiedliche Ernährungsweise innerhalb der einzelnen Völker hingewiesen²², und es wurde festgestellt, daß es vor

²⁰ Vergl. Hot Springs, XXX, 2.

²¹ Vergl. Hot Springs, XXX, 1., 2.

²² Vergl. Abschnitt B, 1. Kap., Absatz III, Seiten 42 ff.

allein die »gefährdeten Teile der Bevölkerung« sind²³, welche unter unzureichender Ernährung leiden.

Um die Ernährungsweise dieser Volksteile zu verbessern, d. h. um ihren Nahrungsverbrauch sowohl gesamthaft wie in bezug auf hochwertige Lebensmittel zu vergrößern, ist eine umfassende staatliche Sozialpolitik notwendig. In Hot Springs wurde nachdrücklich betont, daß es Aufgabe der Regierungen ist, dafür zu sorgen, daß die gefährdeten Volksteile ihren Nahrungsbedarf ausreichend decken können. Es darf aber gerade bei diesen Volksteilen nicht bei der Deckung des Zwangsbedarfes bleiben, denn es ist im Interesse ihrer Gesundheit wichtig, daß ihnen gute Nahrung reichlich zur Verfügung gestellt wird. Ganz besondere Aufmerksamkeit muß der Ernährung schwangerer und stillender Frauen sowie der Kinder geschenkt werden. Es sollten in allen Ländern Maßnahmen ergriffen werden, um unbemittelten Familien die wichtigsten Nahrungsmittel gratis oder doch sehr billig abzugeben, und ferner sollte die Kaufkraft solcher Familien durch sozialpolitische Maßnahmen wie Familienzulagen, Sozialversicherung und die Festsetzung von Mindestlöhnen gehoben werden²⁴.

²³ Unter den »gefährdeten Teilen der Bevölkerung« werden schwangere und stillende Mütter, Säuglinge, Kinder, Halbwüchsige, also Menschen verstanden, deren spezifische körperliche Konstitution eine qualitativ besonders gute und hochwertige Nahrung erfordert, und ferner Personen mit geringem Einkommen, darunter vor allem die kinderreichen Familien.

²⁴ Vergl. Hot Springs, XXVI, 1., a—c:

»Die hier vertretenen Regierungen und Behörden sorgen unter ihrer Verantwortung im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür, daß in ihrem Gebiet jede Person, welche nicht genügend ernährt ist, ihre Ernährung verbessern kann, bis die physiologischen Voraussetzungen voller Gesundheit erreicht sind. Unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten und Institutionen kommen dafür folgende Maßnahmen in Betracht:

- a) sozialpolitische Vorkehrungen, wie Familienzulagen, Sozialversicherung und die Festsetzung von Mindestlöhnen;
- b) Vorkehrungen, um Schichten mit unzureichender Ernährung Nahrungsmittel frei oder zu niedrigen Preisen zur Verfügung zu stellen;
- c) besondere Vorkehrungen für schwangere oder stillende Mütter, Säuglinge, Kinder, Greise, Invalide und Personen mit niedrigem Einkommen.«

Internationale Politik zur Verbesserung der Verteilung landwirtschaftlicher Produkte

1. KAPITEL:

Verbesserung der Absatzverhältnisse für landwirtschaftliche Produkte

I. Aufstellung von Qualitätsstandards

Die Absatzverhältnisse für Nahrungsmittel und andere landwirtschaftliche Produkte können dadurch wesentlich verbessert werden, daß eine bessere Uebersicht über die Mengen und die Qualität der gehandelten Erzeugnisse geschaffen wird. Dies soll durch die Einführung von Qualitätsstandards geschehen. Der Zweck dieser Maßnahme liegt in der Verbesserung der Qualität und in der Erleichterung des internationalen Handels. Durch die genaue Umschreibung eines Gutes wird die Gefahr von Mißverständnissen über die Qualität dieses Produktes stark vermindert, und unnötige Umtriebskosten können vermieden werden. In Hot Springs wurde den Regierungen empfohlen, in Zusammenarbeit mit allen anderen Nationen solche einheitliche Qualitätsstandards einzuführen¹.

- »a) Die permanente internationale Organisation soll bei der Aufstellung und Annahme internationaler Qualitätsstandards für Erzeugnisse der Landwirtschaft und der Fischerei mitwirken, ebenso bei der Schaffung von Kontrolleinrichtungen für die Verwendung solcher Standards im internationalen Handel.
- b) Die permanente Organisation soll Regierungen und anderen nationalen Instanzen bei der Aufstellung nationaler Qualitätsstandards und der Errichtung technischer Beratungs- und Kontrolldienste behilflich sein und die Regierungen auf Wunsch bei den nötigen Ausbildungs-, Verwaltungs- und gesetzgeberischen Maßnahmen beraten.«

II. Standardisierung des Verpackungsmaterials

Diese Maßnahme verfolgt den gleichen Zweck wie die Vereinheitlichung der Qualitätsmaßstäbe, nämlich die Erleichterung des internationalen Handels. Es soll darum nicht näher darauf eingetreten werden².

- »c) Die permanente Organisation soll nach den gleichen Grundsätzen auf nationalem und internationalem Boden die Standardisierung des Verpackungsmaterials anstreben.«

¹ Vergl. Hot Springs, XXVIII, a—b.

² Vergl. Hot Springs, XXVIII, c.

III. Marktforschung

Ein reibungsloser Ablauf des marktwirtschaftlichen Prozesses verlangt, daß die entscheidenden Marktgrößen, also Angebot und Nachfrage, auf ihre spezifische Zusammensetzung hin genau untersucht und im Sinne des langfristigen Ernährungsprogrammes beeinflußt werden. Eine ausreichende Versorgung der Konsumenten mit landwirtschaftlichen Produkten setzt nicht nur voraus, daß sich die Produktion nach dem Bedarf richtet, sondern daß der Verbrauch seinerseits dem jeweiligen Angebot angepaßt wird. Die Konsumenten sollen daher über die zweckmäßige Verwendung und Zubereitung der jeweiligen verfügbaren Produkte aufgeklärt werden. Durch Vorträge, Filme, Zeitschriften, Radio und andere Mittel der Propaganda soll der Verbrauch von Nahrungsmitteln beeinflußt und dem Angebot angepaßt werden. Der Statistik kommt bei der Aufstellung und Durchführung von Ernährungsprogrammen entscheidende Bedeutung zu. Die Bevölkerungsstatistik liefert das Material für die Berechnung des gesellschaftlichen Nahrungsbedarfes und damit die Grundlage für eine langfristige Produktionspolitik, während Produktions- und Verbrauchsstatistiken für eine langfristige Regulierung der landwirtschaftlichen Produktion unerläßlich sind³.

IV. Erziehung

Die Erziehung sowohl der Konsumenten als auch der Produzenten sowie die Verbreitung von Informationen über Produktion und Verbrauch sind wichtige Mittel der Ernährungspolitik. Der Produzent soll über die neuesten Forschungen auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Produktion orientiert und dadurch in die Lage gesetzt werden, die natürlichen Produktivkräfte des Bodens voll ausnützen und die Rentabilität seines Betriebes vergrößern zu können. Der Konsument muß lernen, die verfügbaren Lebensmittel richtig zu verwenden. Durch zweckmäßige Einlagerung der Nahrungsmittel und durch richtige Zubereitung der Speisen kann er dazu beitragen, die in den Lebensmitteln enthaltenen wertvollen Nährstoffe und Vitamine zu erhalten und den Verschleiß hochwertiger Produkte zu vermindern. Durch solche

³ Vergl. Hot Springs, XXVIII, e, f:

- »e) Die permanente Organisation soll sich um die Aufstellung und Anwendung internationaler Standards oder Minimalforderungen für Drogen, Insekten, Schädlingsbekämpfungsmittel, Kunstdünger und andere von der Landwirtschaft benötigten Stoffe bemühen, um falsche Angaben bei deren Zubereitung und Verkauf zu verhindern und die Verwendung der bestgeeigneten Produkte zu fördern.
- f) Die permanente Organisation soll untersuchen, ob die gegenwärtigen internationalen Marktberichte ausreichende Statistiken und Informationen über die Preisverhältnisse, das Angebot und die Nachfrage verbreiten; gegebenenfalls soll sie sich für die nötigen Verbesserungen einsetzen.

Einsparungen im Verbrauch vergrößert sich die Menge der verfügbaren Lebensmittel relativ, und also kann auch auf diesem Wege eine bessere Verteilung der verfügbaren Nahrungsmittel erreicht werden⁴.

2. KAPITEL:

Langfristige Regulierung des internationalen Agrarmarktes durch Warenabkommen

1. Die Notwendigkeit einer langfristigen Regulierung des internationalen Angebots landwirtschaftlicher Produkte

Das Ziel der langfristigen Regulierung des Agrarmarktes besteht in der sukzessiven Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Nachfrage. Es wurde früher gezeigt, daß die internationale Landwirtschaft den Umfang ihrer bisherigen Produktion ganz beträchtlich ausdehnen muß, wenn sie den stets wachsenden Nahrungsbedarf befriedigen will. Ebenso wurde auf die ungünstige marktstrategische Stellung des landwirtschaftlichen Betriebes und auf die Gefahren hingewiesen, denen sich der Produzent durch eine allzustarke Ausdehnung der Produktion aussetzt. Durch mehrjährige Vorausplanung der landwirtschaftlichen Produktion soll daher die Grundlage für ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage geschaffen werden. Daneben müssen aber zudem geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um funktionelle Störungen in der Verteilung zu beseitigen.

⁴ Vergl. Hot Springs, XXVIII, g:

g) Die permanente Organisation soll gegenüber den Regierungen im Interesse besserer Ernährung und besserer Lebensbedingungen auch auf die Notwendigkeit von Untersuchungen hinweisen:

1. über die Bedürfnisse der Konsumenten, einschließlich Geschmack, Verpackung, Ernährungsgewohnheiten, Einkaufsgebräuche, Einkaufsmöglichkeiten etc.;
2. über verbesserte Methoden für die Verarbeitung, Konservierung, Einlagerung und Verschickung von leicht verderblichen Nahrungsmitteln und von Produkten, für welche die Anlegung von Ausgleichsvorräten und anderen Vorräten wünschbar erscheint;
3. über die Absatzmethoden, einschließlich der Verarbeitung und der Detailverteilung, sowie über die Ansprüche der Verbraucher und die Mittel, mit denen ihnen der Ladenbesitzer, Händler und Landwirt begegnen kann;
4. über das Verhalten der Erzeuger von Lebensmitteln auf dem Bauernhof gegenüber den Erfordernissen des Marktes und der Ernährung.

Die permanente Organisation soll sich für die Verbreitung der erhaltenen Informationen einsetzen und den Regierungen die Dringlichkeit der Erziehung der Produzenten, des Handels und der Konsumenten in bezug auf die Grundsätze guter Marktverhältnisse und einer guten Markttechnik einschließlich der Verarbeitung und Einlagerung vor Augen führen.«

Diese Störungen haben alle ein gemeinsames Merkmal: es entsteht eine Anhäufung unverkäuflicher Erzeugnisse, und zwar entweder infolge eines tatsächlichen Ueberwiegens des Angebotes über die Nachfrage oder infolge mangelhaften Funktionierens des Verteilungsmechanismus. Die Auswirkungen solcher Absatzstockungen sind jedoch in beiden Fällen dieselben. Die Agrarpreise sinken, das Einkommen und damit die Kaufkraft der landwirtschaftlichen Bevölkerung nach industriellen Erzeugnissen geht zurück, was den Absatz industrieller Güter erschwert und zu einem allgemeinen Rückgang des Beschäftigungsgrades, zu Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Notlage führt. Es zeigt sich aber, daß die Ursachen für diese Gleichgewichtsstörung nicht in allen Fällen die gleichen sein müssen. Sie können einmal auf der Angebotsseite liegen. Besonders günstige Witterungsverhältnisse können abnormal gute Ernten bewirken und dadurch die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage verursachen. Daneben aber muß die Ursache saisonaler Produktionsschwankungen vielfach auch bei Fehlspekulationen der Produzenten gesucht werden. Schließlich können Gleichgewichtsstörungen durch kurzfristige Verschiebungen der Nachfrage von bestimmten Waren oder Warengruppen auf andere hervorgerufen werden.

In diesem Kapitel sollen also die Maßnahmen besprochen werden, welche einer Regulierung des landwirtschaftlichen Angebotes auf lange Sicht dienen. Unter diesen Maßnahmen spielten und spielen auch heute noch die sogenannten »Warenabkommen« die weitaus wichtigste Rolle.

II. Die Warenabkommen der Zwischenkriegszeit

Während der Krise der Dreißigerjahre versuchte man durch Warenabkommen, sogenannte »Commodity Agreements«, das internationale Angebot bestimmter wichtiger Rohstoffe der stark gesunkenen Nachfrage anzupassen. Durch Ausfuhrkontingentierungen und Anbaubeschränkungen sollte ein geregelter Abbau der gewaltig angewachsenen Vorräte in den Produzentenländern vorgenommen werden. Alle diese Abkommen waren durch die damalige Depression in der internationalen Wirtschaft und durch die Angst vor einer ungewissen Entwicklung der Weltwirtschaft gekennzeichnet. Der enorme Rückgang des Handelsvolumens⁵ und der Agrarpreise brachte die Bevölkerung der Agrar-Exportländer in eine wirtschaftliche Notlage, und der Hauptzweck dieser Abkommen bestand daher ausschließlich darin, die wirtschaftlichen Interessen der Produzentenländer zu wahren. Folgende Tabelle gibt einen Ueberblick über den enormen Rückgang der Weizenpreise und über die Zunahme der Weltvorräte an Weizen:

⁵ Vergl. Tabelle XX, Seite 71.

Tabelle XXVI ⁶:

Jahre	Durchschnittspreise aller abgeschlossenen Importgeschäfte auf dem englischen Markt für Weizen in Cents	Weltvorräte an Weizen jeweils am 1. August in Millionen t
1924/25	182 = 100 %	14,4 = 100 %
1925/26	170 = 93 %	16,6 = 115 %
1926/27	163 = 89 %	17,6 = 122 %
1927/28	152 = 83 %	19,1 = 133 %
1928/29	129 = 71 %	26,4 = 183 %
1929/30	127 = 70 %	25,0 = 174 %
1930/31	76 = 42 %	27,4 = 190 %
1931/32	59 = 32 %	27,1 = 188 %
1932/33	52 = 29 %	30,1 = 209 %
1933/34	48 = 26 %	26,8 = 186 %

Die gewaltige Produktionsausdehnung in den vier großen überseeischen Exportländern, den Vereinigten Staaten, Kanada, Argentinien und Australien, und die verstärkte Wiederaufnahme der Weizenproduktion in den europäischen Importländern, welche eine Senkung des jährlichen Importbedarfs um 26 % bewirkte ⁷, verursachten das Ungleichgewicht auf dem internationalen Weizenmarkt, wie es in dieser Tabelle in der Bewegung der Preise und dem Anwachsen der Vorräte zum Ausdruck kommt. Ähnlich war die Situation bei anderen internationalen Stapelgütern, wie bei Kautschuk, Tee, Zucker, Wein, Kakao, Hopfen, Hartfasern und Baumwolle. Bei allen diesen Produkten waren Verhandlungen über internationale Abkommen in die Wege geleitet worden, aber Vereinbarungen wurden schließlich nur bei Zucker (1931), Tee (1933), Weizen (1933) und Kautschuk (1934) erzielt. Das Hervorstechende bei diesen krisenbedingten Abkommen ist, daß sie ohne Fühlungnahme mit den Konsumenten zustandegekommen sind, und daß also die Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem internationalen Markt einzig und allein durch eine Regulierung der Produktion angestrebt wurde. Darin unterscheiden sich die Warenabkommen der Dreißigerjahre grundsätzlich von denjenigen der Kriegs- und Nachkriegszeit, welche nicht eigentlich aus einem momentanen Bedürfnis entstanden, sondern in Erwartung kommender Schwierigkeiten getroffen wurden.

⁶ Vergl. C. von Dietze, Preispolitik in der Weltagrarkrise. Schriften der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft. Berlin 1936, Seite 237/38.

⁷ Dieser Rückgang des Importbedarfs der europäischen Länder war außerdem eine Folge des Wiederscheiterns Rußlands auf dem europäischen Getreidemarkt anfangs der Dreißigerjahre.

III. Die Warenabkommen der Kriegs- und Nachkriegszeit

Während des Krieges und während der Wiederaufbauperiode in der Nachkriegszeit wurde eine Regulierung des internationalen Rohstoffhandels notwendig. Verschiedene »Combined Boards« und auch der »International Emergency Food Council« (IEFC) befaßten sich mit der Verteilung der verfügbaren Vorräte an Rohstoffen. In Erwartung zukünftiger Schwierigkeiten, nicht nur der Verteilung, sondern vor allem auch des Absatzes, wurden schon während des Krieges Abkommen über Produktion und Verteilung bestimmter Rohstoffe erzielt, so z. B. ein Baumwollabkommen im Jahre 1940 und ein Weizenabkommen im Jahre 1942. Die Konferenz von Hot Springs und die verschiedenen nachfolgenden Konferenzen der FAO betonten die Wichtigkeit internationaler Warenabkommen für bestimmte landwirtschaftliche Produkte. Es wurde auf die große Bedeutung hingewiesen, die solchen Abkommen bei der langfristigen Regulierung des Agrarmarktes zukommt, vor allem hinsichtlich einer zeitlichen Vorausplanung der landwirtschaftlichen Produktion. Solche Abkommen könnten dazu dienen, Preisfluktuationen bis zu einem gewissen Grade zu vermeiden,⁸ indem sie den Konsumentenländern ein regelmäßiges Angebot sicherstellen und gleichzeitig den Produzentenländern einen bestimmten Absatz sichern, wodurch langfristige Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage verhindert werden können.

In der Diskussion um die Warenabkommen in Hot Springs zeigten sich hinsichtlich der Tragweite und der Funktionen solcher Abkommen zwei verschiedene Meinungen. Die britische Delegation vertrat die Ansicht, daß das Hauptgewicht nicht auf einer Regulierung der Produktion und des Außenhandels liegen dürfte, sondern daß versucht werden müßte, durch Gewährleistung eines relativ festen Preises, der sowohl für die Konsumenten wie für die Produzenten tragbar ist, den Markt einiger wichtiger internationaler Stapelgüter zu stabilisieren. Solche Abkommen sollten daher zur Bildung und Durchführung sogenannter »Buffer-Stocks«, also zu einer internationalen Lagerhaltung besonders wichtiger Stapelgüter führen. Eine internationale Körperschaft sollte auf dem Markt als Käuferin respektive als Verkäuferin auftreten, je nachdem ein Ueber- oder ein Unterangebot an landwirtschaftlichen Produkten auftreten würde. Durch die Erhaltung eines dauernden Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage würden zugleich die Preise der betreffenden Produkte stabilisiert werden. Das Ziel sollte jedoch nicht in der Festsetzung eines fixen Preises, sondern lediglich in der Verhinderung eines allzu starken Abweichens der Preise vom langfristigen Preistrend bestehen^{8a}. Eine quantitative Beschränkung der Produktion und des Außen-

⁸ Kurzfristige, saisonale Schwankungen des Angebots und damit der Preise können durch langfristige Produktionsregelung allein nicht verhindert werden.

handels würde dann nach Ansicht der britischen Delegation überflüssig werden, was insofern zu begrüßen ist, als solche quantitative Regulierungen sehr oft die Tendenz haben, die Produktion möglichst tief zu halten, um abnormal hohe Preise zu erzielen. Ebenso glaubte man, auf eine quantitative Regulierung verzichten zu können, da ja allfällige Diskrepanzen zwischen Nachfrage und Angebot durch die Buffer-Stocks ausgeglichen würden.

Dieser Ansicht wurde entgegengehalten, daß eine internationale Lagerhaltung ohne eine Kontrolle der Produktion überhaupt nicht wirksam funktionieren könne. Durch die Garantierung eines relativ festen Preises⁹ würde die Produktion ganz allgemein angeregt und etwaigen Fehlproduktionen Vorschub geleistet, was mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem dauernden Ueberangebot und zu einem stetigen Anwachsen der internationalen Lager führen würde, sodaß sich die Funktion der Buffer-Stocks schließlich im Ankauf überschüssiger Produkte erschöpfen müßte und die Lagerverwaltung nie Gelegenheit bekäme, ihre Vorräte abstoßen zu können. Einer solchen unregelmäßigen Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion könne man, so wurde argumentiert, am zweckmäßigsten durch eine quantitative Regulierung des Anbaus vorbeugen. Man wies darauf hin, daß die ungünstigen Auswirkungen quantitativer Regulierungen auf die internationale Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit vor allem darauf zurückzuführen waren, daß sie immer erst auf dem Tiefpunkt von Absatzkrisen angewendet wurden, wenn eine Zusammenarbeit zwischen Export- und Importländern keinen Erfolg mehr versprach. Naturgemäß trugen sie dann stets einschränkenden Charakter.

Aus den Beratungen der Konferenz von Hot Springs gingen Richtlinien für den Abschluß von Warenabkommen hervor, welche in folgender Resolution zusammengefaßt sind^{9a}:

»Die Konferenz empfiehlt:

1. Es sollen internationale Warenabkommen geschlossen werden zwecks Förderung einer expansiven Weltwirtschaft.
2. Zu diesem Zwecke sollen auf dem Wege weiterer internationaler Besprechungen allgemeine Grundsätze für den Abschluß, den Aufbau und die Durchführung solcher Abkommen aufgestellt werden. Es müßte dabei sichergestellt werden,
 - a) daß in solchen Organisationen sowohl die Verbraucher wie die Erzeuger wirksam vertreten sind;

⁹a Diese Vorschläge beruhen auf einem von J. M. Keynes ausgearbeiteten Plan, welcher u. a. vorsah, daß sich die »Clearing-Union« auch mit der Stabilisierung des Marktes zu befassen hätte, dadurch, daß sie ein Konto zugunsten einer internationalen Institution, welche sich mit der Regulierung des Angebotes beschäftigt, eröffnet, und ihr Kredite zur Verfügung stellt, um die Einlagerung wichtiger Stapelprodukte zu finanzieren.

⁹ Der Preis ist insofern »relativ fest«, als er sich nur noch innerhalb enger Grenzen bewegen kann. Bei Erreichung der oberen Preisgrenze wird die Lagerverwaltung verkaufen, bei Erreichung der unteren Preisgrenze einkaufen.

^{9a} Vgl. Hot Springs, XXV, 1.—3.

- b) daß die Versorgung in steigendem Maße durch die bestgeeigneten Erzeugungsgebiete und zu für den Verbraucher und den Erzeuger gerechten Preisen erfolgt, wobei allenfalls erforderlichen Produktionsumstellungen, besonders im Hinblick darauf Rechnung zu tragen ist, daß gefährliche wirtschaftliche und soziale Verschiebungen vermieden werden;
 - c) daß genügend Vorräte vorhanden sind, um allen Bedürfnissen gerecht zu werden;
 - d) daß bestimmte Methoden für die Verwendung von Ueberschüssen vorgesehen werden.
3. Es sollte so rasch als möglich ein internationales Organ geschaffen werden, um die Möglichkeit und Wünschbarkeit solcher Abkommen für einzelne Produkte zu untersuchen und in bestimmten Fällen solche Abkommen zwischen Regierungen anzuregen oder zu überprüfen, ferner um die Tätigkeit solcher Organisationen gemäß den aufgestellten Grundsätzen zu beeinflussen und zu koordinieren. Solche Abkommen müßten mit den Programmen und Maßnahmen auf anderen Gebieten des internationalen Wirtschaftslebens in Beziehung gebracht werden, um das Ziel der Hebung des Verbrauchsstandards aller Völker auf wirksame Art und Weise zu erreichen.«

Mit dem weiteren Studium der Frage der Gestaltung internationaler Warenabkommen in einem auf dem Prinzip der Multilateralität beruhenden zukünftigen internationalen Handelssystem wurde die »Vorbereitende Kommission der Vereinigten Nationen für Handel und Beschäftigung«¹⁰ betraut. Anläßlich ihrer ersten Konferenz in London im Jahre 1946 forderte diese Kommission den Wirtschafts- und Sozialrat der UNO auf, ein Komitee, bestehend aus einem Vertreter der in London tagenden Handels- und Beschäftigungskonferenz, aus einem Vertreter der FAO und aus einer dritten Person, welche durch den Generalsekretär der UNO zu bestimmen wäre, ins Leben zu rufen, das die Frage der Abschließung neuer Warenabkommen weiter zu prüfen hätte¹¹. Die »Vorbereitende Kommission der FAO«¹², welche vom Oktober 1946 bis zum Januar 1947 in Washington tagte, unterstützte diesen Vorschlag.

Auf Grund dieser beiden Vorschläge forderte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinigten Nationen in seiner Sitzung vom 28. März 1947 den Generalsekretär der UNO auf, ein internationales Komitee für internationale Warenabkommen zu schaffen. Dieses Komitee kam zustande und lieferte in einem ersten Bericht¹³ vom November 1947 einen Ueberblick über die existierenden Warenabkommen. Gleichzeitig wurde auch auf die Grundsätze für den Abschluß von zukünftigen Warenabkommen, wie sie durch die erste und später auch durch die zweite Konferenz der Vorbereitenden Kommission

¹⁰ Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, London, 15 Oct. to Nov. 46.

¹¹ Vergl. den Bericht dieser Konferenz vom Oktober 1946, Annex 9, Seite 48.

¹² Vergl. The Food and Agriculture Organization Preparatory Commission on World Food Proposals, Washington 1947, § 239, 1., 2.

¹³ Vergl. Interim Coordinating Committee for International Commodity Arrangements, Review of International Commodity Arrangements, Geneva, November 1947.

für Handel und Beschäftigung in London respektive in Genf aufgestellt wurden¹⁴.

IV. Das Internationale Weizenabkommen von 1942

Unter den zwölf internationalen Abkommen über Rindfleisch, Kaffee, Baumwolle, Petroleum, Reis, Kautchuk, Zucker, Tee, Bauholz, Zinn, Weizen und Wolle, welche in den ersten Nachkriegsjahren in Kraft standen, soll als wichtigster Repräsentant das internationale Weizenabkommen von 1942 näher betrachtet werden.

Im Januar 1939 waren neue zwischenstaatliche Verhandlungen über die Regelung des internationalen Weizenmarktes begonnen worden, die aber bei Kriegsausbruch ein vorzeitiges Ende nahmen. Während des Krieges, als infolge Wegfalls des europäischen Absatzgebietes und infolge der kriegsbedingten Transportschwierigkeiten die Ernten der vier großen Weizenüberschußgebiete Argentinien, Australiens, Kanadas und der Vereinigten Staaten keinen Absatz mehr fanden, wurden die Verhandlungen zwischen diesen vier Ausfuhrländern und Großbritannien in Washington wieder aufgenommen. Das Ergebnis war ein Konventionsentwurf über die zukünftige Ordnung der internationalen Weizenwirtschaft. Vorgesehen war ein internationaler Weizenrat mit Sitz in London, welcher alle Befugnisse besitzen sollte, um die Konvention durchzuführen. Es sollte ein Kontrollsystem über Produktion, Vorräte, Export, Import und Preise geschaffen werden, wobei das Schwergewicht auf die Kontingentierung der Exportmengen gelegt wurde. Der Hauptzweck dieses Abkommens bestand in der Vorausschätzung des Welt-Weizenbedarfes, d. h. des Gesamtvolumens des internationalen Weizen- und Mehlhandels und in der Zuteilung der Export- beziehungsweise der Importquoten an die einzelnen Länder¹⁵. Um kurzfristige Schwankungen des Angebotes ausgleichen zu können, sollte jedes Exportland Vorräte anlegen¹⁶, deren Umfang nach oben und unten begrenzt wurde.

Die Preispolitik des Weizenrates war nicht, wie dies in früheren Abkommen der Fall gewesen war, einseitig auf die Interessen der Produzentländer ausgerichtet. Der Preis sollte vier Bedingungen erfüllen, nämlich erstens den Produzenten einen angemessenen Verdienst gewährleisten, zweitens für die Konsumenten in den Importländern tragbar sein, drittens zu den Preisen anderer Produkte in einem vernünftigen Verhältnis stehen und viertens die Kursverhältnisse und Transportkosten angemessen berücksichtigen¹⁷. Von größter Bedeutung ist die Bestimmung, daß der Beitritt zur

¹⁴ Vergl. Reports of the First and Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, London 1946, Chapter V, and Geneva, 1947, Chapter VI.

¹⁵ Vergl. International Wheat Agreement, Draft Convention, Washington, 2 July, 1942. Art. II u. IV.

¹⁶ Ebenda, Art. III.

¹⁷ Ebenda, Art. V.

Konvention jedem Land zu jeder Zeit möglich sein sollte. Dabei wurde in erster Linie an die Importländer gedacht, welche sich durch ihren Beitritt zur Uebernahme fester (allerdings nur auf kurze Sicht vorausbestimmter) Abnahmequoten verpflichten und damit wesentlich zur Stabilisierung des internationalen Weizenmarktes beitragen würden.

Das entscheidend Neue bei diesem Weizenabkommen liegt darin, daß es sich weder um eine Produzenten- noch um eine Konsumentenorganisation, sondern um die Zusammenfassung und den Ausgleich beider Interessen innerhalb derselben Organisation handelt. Dieses Abkommen entspricht in dieser Beziehung weitgehend den Grundsätzen der zukünftigen internationalen Wirtschaft, wie sie in Hot Springs und durch die Internationale Handels- und Beschäftigungskonferenz formuliert worden sind, und es kann darum als Vorläufer der später im Rahmen der FAO vorgeschlagenen und getroffenen Abkommen zur Stabilisierung des internationalen Rohstoffmarktes betrachtet werden.

Daß dieses Abkommen nicht mehr nur die Verteidigung der Interessen der Produzentenländer bezweckt, geht auch aus Artikel VI der Konvention hervor, wonach die Regierungen von Argentinien, Australien, Kanada, Großbritannien und der Vereinigten Staaten einen Weizenpool (Relief Pool) schaffen, welcher der Hilfeleistung an die vom Krieg betroffenen Länder und an andere Mangelgebiete dienen soll. Kanada, Großbritannien und die Vereinigten Staaten verpflichteten sich, dem Pool, sobald dies vom Rate verlangt würde, 25 beziehungsweise 25 und 50 Millionen Bushels Weizen oder die entsprechende Menge Mehl fob Hafen des Herkunftslandes zur Verfügung zu stellen. Alle fünf Länder können zu weiteren Hilfeleistungen angehalten werden, wenn dies der Weizenrat bestimmt ¹⁷.

3. KAPITEL:

Kurzfristige Regulierung des internationalen Agrarmarktes

I. Das Problem

Bei der Besprechung der landwirtschaftlichen Produktionsprobleme wurde auf die Gründe der marktstrategisch ungünstigen Lage des landwirtschaftlichen Betriebes hingewiesen. Es wurde gezeigt, daß die Produktion infolge ihrer naturhaften Gebundenheit nicht oder nur sehr schwer kurzfristig reguliert werden kann und daß demzufolge das landwirtschaftliche Angebot eine bis zu einem gewissen Grade unberechenbare Größe bleibt.

¹⁷ Vergl. über Einzelheiten dieses Weizenabkommens außer dem Text des Konventionsentwurfes auch eine Studie der Stanford Universität: *Wheat Studies of the Food Research Institute*. New International Wheat Agreements, by Joseph S. Davis, Stanford University, California, November 1942.

Es kann kleiner oder größer als erwartet ausfallen, und diese Schwankungen übertragen sich auf das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage und damit auf die Preise für landwirtschaftliche Produkte. In der Tat schwanken die Preise der landwirtschaftlichen Produkte ganz gewaltig. Folgende Tabelle zeigt die Fluktuationen der Großhandelspreise in Frankreich für die landwirtschaftlichen respektive für die industriellen Erzeugnisse:

Tabelle XXVII ¹⁸:

	<i>Preisveränderungen in Prozenten</i>		
	Jan. 1936	Sept. 1936	Jan. 1936
	bis Sept. 1936	bis Jan. 1937	bis Jan. 1937
Gesamtindex, gewogen mit 126 Warengattungen	+ 17	+ 28	+ 50
Landwirtschaftliche Produkte total . . .	+ 23	+ 18	+ 46
Pflanzliche Produkte	+ 42	+ 15	+ 63
Tierische Produkte	— 0,5	+ 25	+ 25
Industrielle Produkte total	+ 12	+ 37	+ 53
Mineralien und Metalle	+ 11	+ 29	+ 43
Textilien	+ 11	+ 53	+ 69
Leder und Häute	+ 0,4	+ 57	+ 57
Chemische Erzeugnisse	+ 5	+ 19	+ 26

Die Rückwirkungen solcher Preisfluktuationen auf die landwirtschaftliche Unternehmung ¹⁹ und auf die Ernährungsweise der Nurkonsumenten wurden eingehend behandelt. Sie wirken sich nicht nur im betreffenden Moment ungünstig auf beide Teile aus, sondern sie erschweren infolge der vielfach anormalen Marktreaktion der landwirtschaftlichen Produzenten zudem die langfristige Anpassung des Angebotes an die Nachfrage. Neben der langfristigen Regulierung der landwirtschaftlichen Produktion durch Warenabkommen besteht daher das Erfordernis einer kurzfristigen Abstimmung von Angebot und Nachfrage, d. h. einer Stabilisierung des landwirtschaftlichen Angebotes. Soll der Preis als Gleichgewichtspreis ²⁰ stabil gehalten werden, muß bei steigendem Angebot entweder die Kaufkraft nach dem

¹⁸ Vergl. La Production Mondiale et les Prix. 1936/37 Société des Nations, Genève 1937, pp. 85.

¹⁹ Ich sage hier absichtlich »Unternehmung«, weil es in erster Linie der marktorientierte und erwerbswirtschaftlich aufgezogene Betrieb ist, der von solchen Preisfluktuationen beeinträchtigt wird, während der (heute zwar selten gewordene) selbstgenügsame Familienbetrieb weniger davon betroffen wird. (Vergl. über die antikonjunkturelle Reaktion der Familienbetriebe Seite 85).

²⁰ Denkbar wäre auch lediglich eine staatliche Preiskontrolle, wie sie während des Krieges in verschiedenen Ländern für bestimmte wichtige Produkte und auch heute noch vielerorts gerade für landwirtschaftliche Produkte bestand respektive besteht. Sie allein genügt jedoch nicht, um die aufgezeigten Probleme von Grund auf zu lösen, und vor allem verlangt ein solcher autonomer Eingriff in das marktwirtschaftliche Geschehen eine umfassende Regulierung und Lenkung der betreffenden Volkswirtschaft.

betreffenden Produkt so stark gehoben werden²¹, daß eine Nachfrageverschiebung zugunsten dieses Produktes eintritt, oder aber die Angebotsmenge muß soweit reduziert werden, daß das ursprüngliche Gleichgewicht wieder erreicht wird. Das Letztere kann durch Einlagerung der betreffenden Produkte geschehen.

II. Die Lagerhaltung

Die Aufgabe der Lager besteht darin, überschüssige Angebotsmengen, welche den Preis senken würden, zu absorbieren und umgekehrt bei einem Unterangebot, das infolge eintretender Konkurrenz der Nachfrager die Preise in die Höhe treiben würde, die Vorräte wieder abzubauen. Der Preis gibt das Zeichen, wenn die Lagerleitung in das marktwirtschaftliche Geschehen eingreifen soll. Es wird ein Mindest- und ein Höchstpreis festgesetzt, die beide den Anforderungen der Gerechtigkeit, wie sie durch die Konferenz von Caracas formuliert wurden²², genügen müssen. Droht die Gefahr, daß die untere Preisgrenze unterschritten beziehungsweise die obere Preisgrenze überschritten wird, so soll die ausgleichende Tätigkeit des Lagers in Funktion treten.

Der Erfolg einer solchen Lagerhaltung ist an verschiedene Voraussetzungen gebunden. Einmal eignen sich nicht alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse ohne weiteres für die Einlagerung. Während Getreide relativ leicht für längere Zeit eingelagert werden kann, ist die Vorratsbildung von Fleisch, Früchten, Gemüsen und anderen leichtverderblichen Produkten beschränkt. Die modernen Verfahren in der Konservierung erlauben es zwar, auch leicht verderbliche Produkte längere Zeit aufzubewahren, jedoch ist dies bei verschiedenen Produkten eine kostspielige Angelegenheit. Die Errichtung solcher Lager erfordert daher ein bestimmtes Betriebskapital, und eine erfolgreiche Tätigkeit hängt nicht zuletzt davon ab, ob der Lagerverwaltung die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Die wichtigste Voraussetzung jedoch ist, daß eine solche internationale Institution zur Regulierung des Angebotes nicht mißbraucht wird. Die Lager sollen nur der Aufnahme akuter Ueberschüsse dienen und nicht etwa chronischen

²¹ z. B. durch eine Preissenkung auf Grund einer staatlichen Verbilligungsaktion.

²² Vergl. Third Inter-American Conference on Agriculture, Caracas, Venezuela, July 24—August 7, 1945:

«That the selling price of products be such that it will furnish those countries which are in a position to maintain efficient production a reasonable income in order to maintain the purchasing power of their people as importers and consumers, at an adequate level sufficient to meet the requirements of a decent living; which objective is attained principally on the basis of such working conditions as permit workers to be free from want and by furnishing farmers sufficient income to meet their needs and to maintain an even tempo of expanded production. Such price must take it possible, nevertheless, for the consumer countries to obtain under conditions of stability and regularity the products which they may have to import.»

Fehlproduktionen Vorschub leisten. Es ist daher unerlässlich, daß neben dieser kurzfristigen Regulierung des Angebotes eine Regulierung der Produktion auf lange Sicht erfolgt, daß also durch die genannten Warenabkommen Fehlproduktionen großen Ausmaßes vermieden werden.

III. Die wirtschaftliche Tragweite der »Buffer-Stocks«

Die relative Stabilisierung der Welthandelspreise für gewisse Rohstoffe ist nicht nur für den realen Güteraustausch von größter Bedeutung, sondern sie kann unter Umständen weitreichende Folgen auf monetärem Gebiet haben. Die internationalen Stapelprodukte können infolge ihrer Wertbeständigkeit nun dieselbe Stellung einnehmen, die bisher nur dem Gold zukam, d. h. sie können zu internationalen Zahlungsmitteln werden. Es sei hier auf den Vorschlag einer »Warengedeckten Währung« von Benjamin Graham hingewiesen²³.

Die Absicht dieses Planes war, die Wertbeständigkeit der wichtigsten Rohstoffe soweit zu erhöhen, daß sie gleich wie das Gold die Funktionen eines internationalen Zahlungsmittels übernehmen können. Durch eine solche Ausweitung des Volumens des bisherigen »Weltgeldes« sollte das Gleichgewicht zwischen den Währungen der einzelnen Länder wieder hergestellt und aufrechterhalten werden. In der Regel sind es gerade die Agrarländer, deren äußeres Währungsgleichgewicht durch die starken Preisschwankungen der Welthandels Güter gestört werden kann. Durch die Garantie eines festen Preises kommt nun einerseits den Warenvorräten als Wertaufbewahrungsmittel erhöhte Bedeutung zu, und andererseits wird dadurch der Zahlungsverkehr der exportierenden Agrarländer mit den Importländern erleichtert. Die Ausfuhrländer können ihre Schulden aus dem internationalen Handel durch Warenlieferungen an die Bufferstocks, also in natura tilgen. Die Importländer dagegen müssen der Lagerverwaltung Devisen oder Gold zur Verfügung stellen. In erster Linie betrifft dies natürlich die wohlhabenden Importländer mit einem hohen Nahrungsmittelimport, die in den meisten Fällen auch zugleich die Gläubigerländer sind. Es ist darum nicht ausgeschlossen, daß auf diesem Wege eine Neuverteilung des Welt-Goldbestandes

²³ Vergl. Benjamin Graham, *Storage and Stability*. New York, 1937. Der »Graham-Plan« sah die Errichtung einer Internationalen Warengesellschaft (International Commodity Corporation) vor, welche die zur Lagerung bestimmten Rohstoffe zu festen Preisen kaufen beziehungsweise verkaufen sollte. Wichtig ist, daß die Produkte nicht einzeln zu festen Preisen gekauft werden sollten, sondern nur als Bestandteile eines Warenbündels. Es sollten also nicht die Preise der einzelnen Rohstoffe, sondern nur der Gesamtpreis des Warenbündels, also ein Preisniveau, stabilisiert werden. Die Einzelpreise können also variieren. Die Warengesellschaft setzt einen Richtpreis für das Warenbündel fest und verkauft, wenn der Marktpreis auf 105 Prozent gestiegen ist. Desgleichen tritt sie als Käuferin auf, wenn der Marktpreis auf 95 Prozent des Richtstandes gesunken ist. Vorgeschlagen war ein solches Warenbündel, bestehend aus Weizen, Mais, Baumwolle, Wolle, Gummi, Kaffee, Tee, Zucker, Tabak, Petroleum, Kohle, Holzstoff, Stabeisen, Kupfer und Zinn, also 15 Produkte, deren Gewichtung innerhalb des Bündels sich nach ihrem Anteil an der Weltproduktion und am Weltmarkt einer bestimmten Basisperiode zu richten hätte. Die Einzelpreise sollten also elastisch bleiben, während jedoch das durchschnittliche Preisniveau der im Bündel vertretenen Waren stabilisiert würde.

in die Wege geleitet wird. Bei langandauernder Warenknappheit werden die Lagerbestände abgebaut, d. h. es fließt Gold aus den Gläubigerländern ab und gelangt auf dem Wege über die Lagerhaltung in die Agrarländer, die meistens zugleich die Schuldnerländer sind. Schon während des Krieges, als die Warenvorräte knapp und die Welthandelspreise für Agrarprodukte infolgedessen überdurchschnittlich hoch waren, zeigte sich diese Tendenz in einer Neuverteilung des Goldbestandes. Folgende Tabelle zeigt, wie die Goldbestände in den südamerikanischen Ländern in den Jahren 1939—1945 zugenommen haben:

Tabelle XXVIII²⁴:

<i>Ausgewiesene Goldbestände</i>	in Millionen Dollars	
	Ende 1940	1945
Welt total	29 000	30 100
Vereinigte Staaten	21 995	20 065
Argentinien	353	1 351
Brasilien	51	354
Chile	30	82
Columbien	17	127
Cuba	1	191
Mexico	47	294
Peru	20	28
Uruguay	90	195
Venezuela	29	202
Südamerika total	638	2 824

Zum Schlusse sei noch darauf hingewiesen, daß sich eine solche Lagerhaltung, wenn sie richtig funktioniert, stimulierend auf die innere Wirtschaft der Agrarländer auswirken kann. Damit trägt sie dazu bei, ein wichtiges Ziel der FAO zu verwirklichen, nämlich die wirtschaftliche Entwicklung der Agrarländer. Jede Einlagerung von Waren bedeutet die Neutralisierung eines Teils der vorhandenen Gütermenge, dagegen die relative und absolute Vergrößerung der aktiven Geldmenge. Die Regulierung kann die Lager entweder durch neu geschöpftes Geld oder dadurch finanzieren, daß sie Anleihen aufnimmt. Im zweiten Falle findet eine Verringerung der inaktiven Geldmenge zugunsten der aktiven Geldmenge statt, d. h. nur dann, wenn die landwirtschaftlichen Produzenten für ihre dem Lager gelieferten Produkte bar be-

²⁴ Vergl. National Zeitung, Nr. 551, Basel, 28. XI. 1946.

zahlt werden. Wenn dies der Fall ist, steigt die zirkulierende Geldmenge bei gleichzeitiger Verringerung der auf dem Markt vorhandenen Gütermenge. Durch diese inflatorische Nebenwirkung der Vorratsbildung kann die wirtschaftliche Entwicklung der Agrarländer beschleunigt werden. Das zusätzliche Geld gelangt in die Hände der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die es in den wenigsten Fällen horten, sondern für die Modernisierung des Betriebes oder für die Beschaffung von Lebensmitteln und anderen Gütern des täglichen Bedarfs verwenden, d. h. also wieder ausgeben wird.

Es kann nicht näher auf die wirtschaftlichen Auswirkungen solcher »Buffer-Stocks« eingegangen werden. Dies würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Der Hinweis auf diese Probleme sollte lediglich klar machen, daß sich gerade bei diesen marktpolitischen Maßnahmen die Aufgaben der FAO und diejenigen anderer Organisationen überschneiden und daß aus diesem Grunde eine enge Zusammenarbeit zwischen allen internationalen Organisationen erforderlich ist.

4. KAPITEL:

Der Plan eines »World Food Board« (Orr-Plan)

Mit Ausnahme der Internationalen Bank und des Internationalen Währungsfonds, welche dazu bestimmt sind, die Lösung finanzieller und monetärer Probleme auf internationalem Boden zu erleichtern, erschöpfen sich die Funktionen der FAO fast völlig in der Sammlung und Auswertung von Informationen sowie in der Ausarbeitung von Empfehlungen an die einzelnen Regierungen und maßgebenden Stellen. Die FAO besitzt aber keine Kompetenzen zur Durchführung ihrer Empfehlungen.

In Resolution XV. 4b der Empfehlungen der Konferenz von Hot Springs wird der permanenten Organisation folgende Aufgabe überbunden:

»Die permanente Organisation soll im Hinblick auf den Ausgleich von Produktion und Konsum prüfen, in welchem Ausmaß und auf welche Weise regional und auf der ganzen Welt die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Erzeugung gefördert werden kann.«

Der Ernst der Welternährungslage im Frühjahr 1946 veranlaßte den Generaldirektor der FAO (Sir John Boyd Orr), eine außerordentliche Generalversammlung der FAO zusammenzurufen²⁵, anläßlich welcher Vertreter der damals bestehenden internationalen Organisation zusammen mit Vertretern der am Welthandel mit Nahrungsmitteln maßgebend interessierten Länder die dringenden Probleme der internationalen Ernährungswirtschaft

²⁵ Vergl. Special Meeting on Urgent Food Problems. Washington, May 1946.

besprachen. Der Generaldirektor wurde von dieser Konferenz aufgefordert, Vorschläge für ein langfristiges Ernährungsprogramm und dessen Durchführung auszuarbeiten und diese der nächsten ordentlichen Generalversammlung der FAO in Kopenhagen zu unterbreiten. Insbesondere sollten Vorschläge zur Verhinderung der sich damals schon abzeichnenden Absatzschwierigkeiten in den exportierenden Ländern und für eine bessere Verteilung des internationalen Angebotes an Lebensmitteln gemacht werden. In der Folge entstand der Plan für die Schaffung eines Welternährungsrates (World Food Board), welcher in Form einer Weltregierung mit der Aufgabe der Stabilisierung der Lebensmittelpreise, des Abbaus der Rohstoffvorräte in den Agrarländern, der Zuteilung von Lebensmitteln an die Mangelgebiete und der Förderung der landwirtschaftlichen Produktion in den zurückgebliebenen Ländern betraut werden sollte. Dieser Plan, nach seinem Schöpfer »Orr-Plan« genannt, fand zunächst begeisterte Zustimmung unter den Delegierten der Konferenz von Kopenhagen. Es wurde eine »Vorbereitende Kommission«²⁶ geschaffen, welche diesen Plan prüfen und begutachten sollte. Das Resultat dieser Prüfung jedoch ergab, daß die Lösung der langfristigen Probleme durch einen Welternährungsrat mit solch weitgehenden Befugnissen selbst auf ganz unpolitischem Gebiet nicht möglich wäre. Vor allem die Vereinigten Staaten traten gegen diesen Plan auf und erklärten mit aller Entschiedenheit, sie würden sich nie einer internationalen Organisation mit solch weitgehender Kontrollgewalt anschließen. Damit war der »Orr-Plan« besiegelt, jedoch wurden die Bestrebungen zur Lösung der langfristigen Probleme nicht aufgegeben. Die genannte »Vorbereitende Kommission« arbeitete zugleich ein neues Projekt eines Welternährungsrates aus (»World Food Council«), das zahlreiche Abkommen zwischen den einzelnen Staaten über die Anlegung von nationalen Hungerreserven vorsah. Die Regulierung des Agrarmarktes sollte im Gegensatz zum »Orr-Plan« ganz auf freiwilliger Basis durchgeführt werden.

Im Folgenden soll das Grundsätzliche der Pläne und die Arbeitsweise beider Institutionen, zunächst des »World Food Board«, dargestellt werden.

Der »Orr-Plan« geht von der Ueberzeugung aus, daß, gesamthaft gesehen, zu wenig Nahrungsmittel produziert werden, um die Bedürfnisse der Bevölkerung der Welt ausreichend zu befriedigen, und er verfolgt den Zweck, auf alle Fälle Einschränkungen der landwirtschaftlichen Erzeugung zu verhindern. Der Kampf gegen solche Einschränkungen kann aber nur erfolgreich durchgeführt werden, wenn man den Produzenten die Angst vor zukünftigen Absatzstockungen nehmen und ihnen dafür günstige Verkaufs-

²⁶ Preparatory Commission on World Food Proposals. Washington, 28 October, 1946—24 January 1947.

möglichkeiten in Aussicht stellen kann. Darum ist es in erster Linie notwendig, die Kaufkraft der Konsumenten nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu heben, was durch Erhöhung und Sicherung der Einkommen (Vollbeschäftigungspolitik), dann aber auch durch die Stabilisierung der Lebensmittelpreise auf einem tragbaren Niveau geschehen kann. Der »Orr-Plan« versucht diesen beiden Forderungen durch die Schaffung eines internationalen Kredit- und Anleihenssystem sowie eines Preisdifferenzierungssystems nachzukommen.

I. Internationales Kredit- und Anleihenssystem

Das Kaufkraftproblem besteht vor allem in den überbevölkerten Agrarländern. Diese Länder sind aber nicht imstande, aus eigener Kraft die wirtschaftliche Entwicklung durchzuführen. Sie brauchen technische und finanzielle Hilfe. Der »World Food Board« sollte daher autorisiert werden, Kredite oder Anleihen für die Ausrüstung der landwirtschaftlichen Betriebe mit besseren Produktionsmitteln oder für die Beschaffung zusätzlicher Mengen von Nahrungsmitteln zur Behebung der dringendsten Notlage in die Wege zu leiten und der »Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung« zur Realisierung vorzulegen. Durch die Hebung der Produktivität der landwirtschaftlichen Produktion in den zurückgebliebenen Ländern soll also eine bessere Entlohnung der Arbeit und eine höhere Kaufkraft der ländlichen Bevölkerung erzielt werden.

II. Ein System differenzierter Preise

Im Interesse einer besseren Verteilung der Nahrungsmittel sieht der Plan vor, die Nachfrage nach bestimmten Produkten durch Differenzierung der Preise zu steigern respektive zu senken, je nachdem dieses Gut reichlich oder knapp vorrätig ist. Auf nationalem Boden haben sich frühere Versuche, durch Manipulierung der Preise einerseits den Absatz unverkäuflicher Lager in die Wege zu leiten und andererseits den Verbrauch der unter mangelnder Kaufkraft leidenden Bevölkerung zu heben, in vielen Fällen bewährt. Dies sollte nun auch in der internationalen Wirtschaft versucht werden und zwar wie folgt:

Es werden drei Preisklassen geschaffen. Preisklasse I als die höchste soll weiterhin wie bisher für die Umsätze im üblichen Welthandel gelten. Daneben soll eine Preisklasse II für solche Produkte geschaffen werden, die gerade reichlich vorhanden sind und in jenen Fällen angewendet werden, da zum Preis I nicht das gesamte Angebot abgesetzt werden kann. Die Einführung dieser zwei Preisklassen würde aber zugleich die Schaffung einer

dritten Preisklasse erfordern, welche von den Preisen der einheimischen Erzeugnisse gebildet wird. Zur Finanzierung dieser Verbilligungsaktion müßte ein System von Preisausgleichskassen geschaffen werden.

Der Sinn solcher Preisdifferenzierungen liegt in der Liquidierung überschüssiger Vorräte zu einem tieferen Preis, ohne daß gleichzeitig das gesamte Angebot diesen Preissturz mitmachen muß. Dies ist natürlich nur möglich, wenn feste vertragliche Bindungen über Warenlieferungen zu normalen Preisen bestehen. Reiche Länder sind von vornherein von jener Kategorie von Einfuhrländern ausgeschlossen, die unter Umständen in den Genuß von Warenlieferungen zum verbilligten Preis II gelangen können²⁷. Die wohlhabenden Länder gehen also im Interesse der wirtschaftlich schwachen Nationen eine unvorteilhafte Verpflichtung ein, indem sie ihre Einkäufe zu einem Preis tätigen, der bei freier Konkurrenz wahrscheinlich tiefer liegen würde. Die exportierenden Agrarländer müssen aber ihrerseits auch ein gewisses Opfer bringen, indem sie sich verpflichten, für eine bestimmte Zeit festgesetzte Mengen gewisser Produkte zum Preis II an den Markt abzugeben. Es handelt sich dabei jedoch in der Regel nur um einen geringen Teil ihrer gesamten Produktion. Auch wird vorgesehen, die Produzentenländer bei verbilligten Lieferungen aus einem Fonds, der entweder durch Beiträge aller Nationen oder nur durch Beiträge der Exportländer gespeisen werden sollte, für den Mindererlös zu entschädigen. Es wird aber von den Ausfuhrländern erwartet, daß sie freiwillig auf einen vollen Ausgleich für die Differenz zwischen Preis I und Preis II verzichten, da es für sie immer noch lohnender ist, eine gewisse Menge überschüssiger Produkte zu den Gestehungskosten abzustoßen, als die Produktion einzuschränken oder die Ernteerträge zu vernichten und den dafür notwendigen Aufwand zu tragen.

III. Errichtung von »Buffer-Stocks«

Mit dem »Orr-Plan« wurde im weiteren beabsichtigt, den Nahrungsmittelmarkt und die Preise durch internationale Einlagerung der Rohstoffe zu stabilisieren. Es sollten sogenannte »Buffer-Stocks« geschaffen werden, welche entweder durch den World Food Board selbst oder durch die einzelnen Regierungen im Auftrag des World Food Board zu verwalten wären. Dieser Vorschlag wurde zusammen mit dem ganzen »Orr-Plan« abgelehnt, da die Voraussetzungen für eine so weitgehende Zusammenarbeit unter den Nationen noch nicht gegeben waren. Er hätte aber zweifellos einen erfolgversprechenden Versuch zur Lösung der kurzfristigen Marktprobleme be-

²⁷ Als Kriterium für das Anrecht auf den Vorzugspreis sollte ein international zu vereinbarendes minimaler Ernährungsstandard gelten.

deutet, und es ist daher nicht ausgeschlossen, -- wenigstens gab Sir John Boyd Orr selbst am Schlusse der Kopenhagener Konferenz seiner Hoffnung dahin Ausdruck, -- daß er früher oder später wieder aufgegriffen wird. Im folgenden soll die Aufgabe dieser »Buffer-Stocks« besprochen werden.

1. Preispolitik der »Buffer-Stocks«

Der »World Food Board« (WFB) setzt für jedes in das Lager einzubeziehende Produkt einen Grundpreis fest, der sich so eng als möglich an den langfristigen normalen Weltmarktpreis anschließen muß²⁸. Unter und über diesem Grundpreis, der gleich 100 Prozent gesetzt wird, werden sogenannte »Warenpunkte« bestimmt, also zulässige Mindest- und Höchstpreise. Die Variationsbreite soll 20—30 Prozent betragen, d. h. der Grundpreis soll um 10—15 Prozent nach unten beziehungsweise nach oben überschritten werden dürfen, bevor die Lagerverwaltung als Verkäuferin resp. Käuferin auf dem Markte auftritt. Unter Umständen soll ein Eingreifen in das marktwirtschaftliche Geschehen schon früher erfolgen, nämlich dann, wenn es gilt, nach überdurchschnittlich starken Zu- oder Abflüssen die Lager wieder auf den normalen Stand zu bringen.

2. Auswahl der Waren

Die für die Einlagerung bestimmten Waren müssen drei Voraussetzungen erfüllen: erstens müssen sie während längerer Zeit haltbar sein, zweitens sollen sie für den Welthandel besondere Wichtigkeit besitzen, und drittens ist ihre Substituierbarkeit zu berücksichtigen. Produkte, die sehr leicht durch andere ersetzt werden können, sind nicht für die internationale Einlagerung vorzusehen.

Güter, die in erster Linie in Frage kommen, sind Getreide, Reis, Zucker und gewisse Fettarten. Andere, leicht verderbliche Produkte wie Fleisch, Milch, Fische und Eier sollen je nach Möglichkeit der Konservierung ebenfalls mit einbezogen werden. Natürlich sind auch andere landwirtschaftliche Rohstoffe als Nahrungsmittel von der internationalen Lagerung nicht ausgeschlossen. Unter diesen kommen vor allem Produkte der Forstwirtschaft, Baumwolle und Wolle in Frage.

3. Umfang der Lager

Für den Umfang der Vorratsbildung sind die Angebotsschwankungen der einzelnen Produkte ausschlaggebend. Diese sind nicht in allen Fällen gleich groß. Ebenso ist die Nachfrageelastizität unter den einzulagernden Produkten verschieden groß, und auch sie spielt natürlich beim Zustande-

²⁸ Im Unterschied zum »Graham-Plan«, wo nicht die Einzelpreise, sondern lediglich der Preis des Warenbündels stabilisiert wird.

kommen der Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage eine Rolle. Das Problem besteht darin, für jedes einzelne Produkt ein so großes Lager anzulegen, daß es möglich wird, die aus der Erfahrung bekannten Preisschwankungen auszugleichen. Vorgeschlagen wurde ein regulärer Lagerbestand von 50—100 Prozent des Jahresumsatzes der betreffenden Produkte auf den internationalen Märkten.

4. Finanzierung der Lager

Eine Vorratsbildung in solchem Umfange erfordert natürlich beträchtliche finanzielle Mittel. Der Plan beruht auf der Voraussetzung, daß wohl ein Anfangskapital nötig ist, um die ersten Einkäufe zu tätigen, daß aber später die Lagerverwaltung ihren Aufwand aus eigenen Mitteln bestreiten kann. Sie kauft die Produkte, wenn die Preise in der Nähe des unteren Warenpunktes angelangt sind, und sie verkauft sie wieder, wenn die obere Preisgrenze erreicht ist. Der dabei erzielte Gewinn soll ausreichen, um die Kosten der Lagerung und der Verwaltung zu bestreiten sowie um etwaige durch Warenschwund bedingte Verluste zu decken. Es wurde geschätzt, daß bei einer Vorratsbildung von fünf wichtigen Welthandelsgütern ein Gründungsfonds von 2 Milliarden Dollars nötig wäre, bei Einbeziehung von 10 bis 12 Warengattungen 7 Milliarden Dollars. Diese Schätzung beruht in beiden Fällen auf der Voraussetzung, daß erstens das Preisniveau etwa um 50 Prozent über demjenigen der Vorkriegszeit liegt, daß zweitens der Welthandel mengenmäßig dem Vorkriegsumfang entspricht, und daß drittens Vorräte in der Höhe von drei Vierteln des Welthandelsvolumens vor 1939 gebildet werden.

Es wurde vorgeschlagen, den Gründungsfonds aus finanziellen Beiträgen der einzelnen Mitgliedländer zu speisen, wobei die Höhe der Beiträge ähnlich wie bei der Finanzierung der Internationalen Bank oder des Währungsfonds nach einem Verteilungsschlüssel festgesetzt werden sollte. Für die Aufstellung dieses Verteilungsschlüssels sollten der Umfang der Ausfuhr, der Einfuhr sowie der Eigenproduktion maßgebend sein, wobei jede der drei Größen verschieden stark zu gewichten wäre. Die Ausfuhr sollte mit dem höchsten, die Eigenproduktion mit dem kleinsten Gewicht belastet werden.

Der »Orr-Plan« wurde abgelehnt, da er allzusehr an die nationale Unabhängigkeit rührte. Er schlägt nicht etwa aus dem Rahmen der in Hot Springs vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Welternährungslage. Auch wäre er zweifellos geeignet gewesen, Wesentliches zur Realisierung der gesteckten Ziele beizutragen. Daß er abgelehnt wurde, zeigt recht deutlich, wie die hohen Ideale der Kriegszeit allmählich einer Ernüchterung Platz machen. Rein nationale Interessen stehen bei den internationalen Verhandlungen wieder im Vordergrund und verhindern eine großzügige Welt-

ernährungspolitik. Der anstelle des »World Food Board« von der »Vorbereitenden Kommission« vorgeschlagene »World Food Council« (WFC) ist denn auch lediglich wieder ein in internationaler Beziehung kompetenzloses Organ der FAO, und die Durchführung seiner Empfehlungen hängt ganz von der Zustimmung der einzelnen Länder ab.

5. KAPITEL:

Der Welternährungsrat (World Food Council)

Die Kommission, welche mit der Prüfung des »Orr-Planes« beauftragt worden war, unterbreitete der dritten Generalversammlung der FAO, welche vom 25. August bis zum 11. September 1947 in Genf tagte, ihre Untersuchungsergebnisse in einem umfangreichen Bericht^{28a}. In Ablehnung einer »Weltregierung«, wie sie der »Orr-Plan« beabsichtigte, empfahl sie der Konferenz eine Reihe von Maßnahmen, welche sie als geeignet erachtete, um die Produktion zu fördern und insbesondere um eine Preisstabilisierung im Interesse der Export- und der Importländer zu erreichen. Jedoch sollte die Durchführung dieser Empfehlungen nicht bei einer zentralen Stelle, sondern bei den, einzelnen Mitgliedstaaten liegen. Als Koordinierungsorgan, das mit der Untersuchung der Grundprobleme und der Ausarbeitung von Empfehlungen betraut werden sollte, schlug die Kommission die Schaffung eines »Rates der FAO« (World Food Council) vor, der sich aus Vertretern von 18 Regierungen zusammensetzen sollte.

Neu ist hier der Gedanke, daß dieses wichtige Organ der FAO nicht wie der bisherige Exekutivrat aus unabhängigen, besonders qualifizierten Fachleuten, sondern aus direkten Vertretern der einzelnen Regierungen zusammengesetzt sein sollte. Das bisherige Exekutivkomitee der FAO stellte ein völkerrechtliches Novum dar. Es war ein ausführendes Organ, gebildet aus unabhängigen Persönlichkeiten. Im Interesse der hohen Ideale der FAO war dies zweifellos vorteilhaft, aber es entsprach dem gegenwärtigen Entwicklungsgrad der zwischenstaatlichen Beziehungen nicht. Die Verwirklichung internationaler Empfehlungen hängt eben in starkem Maße vom Willen der einzelnen Regierungen ab, und die Erfahrung lehrt, daß die einzelnen Regierungen nicht immer zur Annahme solcher Empfehlungen bereit sind, wenn sie nicht selbst dabei mitgewirkt haben.

Dem neu zu schaffenden WFC sollten die Aufgaben des bisherigen Exekutivkomitees sowie des IEFC³⁰ überbunden werden. Die Generalversammlung der FAO in Genf faßte darüber folgenden Beschluß²⁹:

^{28a} Vergl. Report of the Preparatory Commission on World Food Proposals. His Majesty's Stationery Office. London, 1947.

- »1. Die gegenwärtige vom Internationalen Noternährungsrat (IEFC) ausgeübte Aufgabe der internationalen Verteilung soll weitergeführt werden, solange die betreffenden Produkte knapp sind.
2. Die Mitgliedstaaten sollen eine geeignete Gesetzgebung für die Kontrolle der Aus- und Einfuhr dieser Produkte aufrechterhalten, solange diese Verteilung sich als notwendig erweist.
3. Die Mitgliedstaaten des Internationalen Noternährungsrates mögen die Auflösung dieses Organs beschließen, um ihn auf Ende 1947 unter noch zu vereinbarenden Bedingungen der FAO einzugliedern.
4. Die Befugnisse des Rates und des Zentrallausschusses des Internationalen Noternährungsrates sollen auf den Rat der FAO übertragen werden.
5. Die Warenkomitees des Internationalen Noternährungsrates sollen mit ihren gegenwärtigen Befugnissen aufrechterhalten bleiben.
6. Die Mitgliedstaaten, die ebenfalls Mitglieder des Internationalen Noternährungsrates sind, sollen die in dieser Beziehung gegenseitig eingegangenen Verpflichtungen aufrechterhalten, und die übrigen Mitgliedstaaten sollen die Möglichkeit der Uebnahme gleicher Verpflichtungen prüfen.«

Anfangs November 1947 genehmigte der IEFC diese Empfehlungen, und damit ging diese ursprünglich als Hilfsorganisation vorübergehender Natur gedachte Institution offiziell in eine permanente Kommission im Rahmen der FAO über.

Der Uebergang des bisherigen Exekutivkomitees in den WFC machte eine Verfassungsänderung notwendig³¹.

Die Aufgaben des WFC sind in Artikel XXVI der Verfahrensvorschriften niedergelegt und lauten dahin³²:

- »a) Der Rat soll sich ständig über die im Bereich der jährlichen intergouvernementalen Beratungen der Organisation liegenden Fragen auf dem Laufenden halten.
- b) Er soll den Mitgliedstaaten, den intergouvernementalen Organen, die sich mit einzelnen Produkten befassen, und durch Vermittlung des Generaldirektors den anderen internationalen Spezialorganisationen Ratschläge über die Lösung dieser Fragen erteilen.
- c) Um diese Aufgabe erfolgreich lösen zu können, muß der Rat mit folgenden Befugnissen ausgestattet werden:
 1. dem Generaldirektor und dem Personal der Organisation bei der Vorbereitung des Berichtes und der Traktandenliste für die jährliche intergouvernementalen Beratungen beizustehen;

²⁹ Vergl. die Uebersetzung in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die dritte Jahrestagung der Konferenz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen. 12. März 1948, Seite 9—10.

³⁰ Der IEFC war im Jahre 1946 auf Vorschlag der außerordentlichen Konferenz der FAO in Washington gegründet und mit der Aufgabe der Verteilung knapper Exportüberschüsse an die Importländer betraut worden. Er teilte sich in verschiedene Warenkomitees auf, von denen im Herbst 1947 noch solche für Getreide, Hülsenfrüchte, Fette und Öle, Futtermittel, Dünger, Fleisch und Fleischprodukte, Fische, Reis, Saatgut, Kakao und Zucker tätig waren. Faktisch unterstand also noch fast der gesamte internationale Handel mit Lebensmitteln der Kontrolle des IEFC.

³¹ Vergl. den neuen Art. V in Report of the third Session of the Conference, Washington 1947, pp. 18.

³² Vergl. Report of the Preparatory Commission on World Food Proposals, a. a. O., Seite 65.

2. die laufende Entwicklung der geplanten und geltenden internationalen Abkommen über bestimmte Waren zu prüfen und insbesondere ein wachsames Auge auf jene Faktoren zu haben, von denen eine ausreichende Produktion von Nahrungsmitteln, die Verwendung von Lebensmittelreserven und Notvorräten bei Hungersnöten, Veränderungen der Produktions- und Preispolitik sowie besondere Versorgungsmaßnahmen für unterernährte Bevölkerungsgruppen abhängen;
3. die Einheitlichkeit und die Koordination der nationalen und internationalen Politik auf dem Gebiete der landwirtschaftlichen Produktion zu fördern, unter Berücksichtigung
 - a) der allgemeinen Ziele der FAO,
 - b) des Zusammenhangs zwischen Produktion, Verteilung und Verbrauch,
 - c) des Zusammenhangs zwischen den verschiedenen landwirtschaftlichen Erzeugnissen;
4. Kommissionen zum Studium kritisch werdender Situationen auf dem Markt einzelner landwirtschaftlicher Produkte ins Leben zu rufen und, wenn nötig, geeignete Maßnahmen im Sinne von Art. I § 2, f der Verfassung der FAO vorzuschlagen.
5. Ratschläge zu erteilen in bezug auf Krisenmaßnahmen für die Regelung der Ein- und Ausfuhr wichtiger Lebensmittel oder der für die landwirtschaftliche Produktion notwendigen Produktionsmittel und, wenn nötig, den Generaldirektor zu ersuchen, solche Ratschläge den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ergreifung von Maßnahmen zu unterbreiten.«

Schlußwort

I. Zusammenfassung

An dieser Stelle sollen die gemachten Ausführungen nochmals ganz kurz zusammengefaßt werden.

Schon in den Dreißigerjahren wurde der Gedanke einer internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Ernährung und Landwirtschaft geäußert. Die „Gesundheitsorganisation des Völkerbundes« untersuchte die verschiedenen Ernährungsniveaus in den einzelnen Ländern und empfahl eine internationale Zusammenarbeit aller Völker, um eine bessere Versorgung sowohl der einzelnen Nationen wie bestimmter unterernährter Bevölkerungsschichten mit Lebensmitteln zu gewährleisten. Auf nationalem Boden stand die Ernährungswirtschaft, vor allem der Sektor der landwirtschaftlichen Produktion, unter weitgehender staatlicher Kontrolle.

Der Krieg und die damit verbundenen Schwierigkeiten in der Rohstoffversorgung der kriegführenden Nationen führte zur Schaffung internationaler Organe, welche sich mit der Produktion und der Verteilung der wichtigsten Rohstoffe zu befassen hatten. Für die unmittelbare Nachkriegszeit erwartete man einen Mangel an Gütern jeglicher Art, besonders aber an

Lebensmitteln, und es war darum naheliegend, die kriegswirtschaftlichen Organisationen auch während der Periode des Wiederaufbaus und der Umstellung von der Kriegs- zur eigentlichen Friedenswirtschaft weiter beizubehalten.

In Hot Springs fand im Jahre 1943 die „Internationale Ernährungs- und Landwirtschaftskonferenz der Vereinigten Nationen“ statt, welche die Probleme der internationalen Ernährungswirtschaft während und nach dem Kriege zu untersuchen hatte. Die Ergebnisse dieser Konferenz waren:

1. Es hat nie genug Nahrungsmittel für eine ausreichende Ernährung aller Menschen gegeben.
2. Es ist heute möglich, durch bessere Ausnützung der natürlichen Nahrungsquellen der Welt die Ernährung aller Menschen sicherzustellen.
3. Die landwirtschaftliche Produktion muß stark erweitert werden, um den Nahrungsbedarf der Weltbevölkerung decken zu können.
4. Die Wirtschaft der ganzen Welt muß ausgeweitet werden, damit sich genügend Kaufkraft bildet, um den Nahrungsverbrauch steigern zu können.
5. Das internationale Verteilungssystem muß verbessert werden, um eine reibungslose Abwicklung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten zu gewährleisten.
6. Jede Nation ist selbst dafür verantwortlich, daß die oben gesteckten Ziele auf ihrem Territorium verwirklicht werden. Aber jede Nation kann dieses Ziel nur erreichen, wenn alle zusammenarbeiten.
7. Die hier vertretenen Regierungen und Behörden schaffen eine permanente Organisation für das Ernährungswesen und die Landwirtschaft, welcher die Aufgabe überbunden wird, diese Zielsetzungen zu verwirklichen.

Eine Interimskommission arbeitete einen Verfassungsentwurf für eine solche permanente Organisation aus, und diese Verfassung wurde am 16. Oktober 1945 in Quebec von 30 Staaten unterzeichnet, womit die FAO ins Leben gerufen wurde.

Unter den Problemen der nationalen und internationalen Ernährungswirtschaft stehen drei Aufgabenkomplexe im Vordergrund: erstens das Problem der Steigerung der physischen Erträge sowie der Wertproduktivität in der Landwirtschaft, zweitens das Problem der Verbesserung der nationalen und internationalen Verteilung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, das sowohl einen technischen wie einen ökonomischen Aspekt aufweist, und drittens das Problem der Steigerung des Nahrungsmittelverbrauchs durch Sicherung eines nominal und real ausreichenden Einkommens der Konsumenten.

Die immanente Beurteilung dieser Probleme hat ergeben, daß sie durchaus lösbar sind. Es ist möglich, genügend Nahrungsmittel zu erzeugen, um den gesamten Weltbedarf zu decken, und es ist unter gewissen politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen ebenso möglich, die erzeugten Produkte denjenigen Völkern und Bevölkerungsschichten zukommen zu lassen, die sie dringend benötigen. Die Mitwirkung der FAO bei der Sammlung und Verbreitung von Informationen auf dem gesamten Gebiet der Ernährungswirtschaft und bei der Aufstellung eines langfristigen Agrarprogrammes wurde ausführlich besprochen¹.

Die erfolgreiche Durchführung des langfristigen Agrarprogrammes beruht auf verschiedenen Voraussetzungen, nämlich auf dem richtigen Funktionieren der internationalen Arbeitsteilung, welche ihrerseits die Erhaltung eines dauernden Friedens voraussetzt, und auf der wirtschaftlichen Entwicklung aller Länder, besonders der zurückgebliebenen Länder. Die große Bedeutung der Rohstoffländer in der internationalen Wirtschaft macht sich in wachsendem Maße bemerkbar. Sowohl als Lieferanten wichtiger Rohstoffe wie als Abnehmer industrieller Erzeugnisse werden sie für die alten Industrieländer zu immer wichtigeren Handelspartnern. Die Agrarländer können aber ihre Aufgabe in einer expansiven Weltwirtschaft nur dann erfüllen, wenn sie ihre nationale Wirtschaft entwickeln und vor allem deren Produktivität steigern können.

Die Industrialisierung der Agrarländer bildet einen wichtigen Programmpunkt in allen Wirtschaftsplanungen der Nachkriegszeit. Eine Schwierigkeit besteht darin, die Industrialisierung vernünftig und zweckmäßig durchzuführen, sodaß sie die natürliche Arbeitsteilung zwischen den alten Industrieländern und den sich industrialisierenden Agrarländern nicht stört, sondern daß im Gegenteil eine neue Arbeitsteilung auf höherer Stufe erreicht wird.

Unter den Problemen der Verteilung steht auf nationalem Boden vor allem das Kaufkraftproblem im Vordergrund. Durch Vollbeschäftigungs-, Preis- und eine vernünftige Sozialpolitik soll die Kaufkraft der Nurkonsumenten nach Lebensmitteln gehoben werden.

Auf internationalem Boden soll die Verteilung der landwirtschaftlichen Produkte durch eine langfristige Regulierung des internationalen Agrar-

¹ An dieser Stelle muß nachgeholt werden, daß die FAO nicht nur die landwirtschaftliche Produktion, sofern sie sich mit der Erzeugung von Nahrungsmitteln befaßt, und die Fischerei in ihr Programm einschließt, sondern daß sie sich auch mit den nationalen und internationalen Problemen der Forstwirtschaft beschäftigt. Forstwirtschaft und Landwirtschaft sind eng miteinander verbunden. Gerade die Kultivierung von Neuland macht in vielen Fällen die Rodung von Waldgebieten notwendig, und es stellt sich die Aufgabe, ein Gleichgewicht zwischen diesen beiden Bodennutzungsarten zu finden, ein Problem, dem hauptsächlich in agrobiologischer Hinsicht große Bedeutung zukommt. Ein näheres Eintreten auf dieses Spezialgebiet würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit gesprengt haben. Auf eine eingehende Behandlung der wirtschaftlichen Probleme der Forstwirtschaft konnte aber auch aus dem Grunde verzichtet werden, weil sich diese Probleme weitgehend mit den behandelten Wirtschafts- und Marktproblemen der Ernährungswirtschaft decken. Hervorzuheben ist nur, daß gerade in der Forstwirtschaft der langfristigen Produktionspolitik besondere Bedeutung zugemessen werden muß, da es sich hier um Erzeugnisse mit einem langen Produktionsweg handelt.

marktes und durch eine kurzfristige Regulierung des landwirtschaftlichen Angebotes verbessert werden. Bei der Regulierung auf lange Sicht spielen die Warenabkommen, bei der kurzfristigen Regulierung die »Buffer-Stocks« eine wichtige Rolle. Im Rahmen der FAO wurden zwei Pläne für die Regulierung des Agrarmarktes ausgearbeitet, von denen der eine, der »Orr-Plan«, abgelehnt wurde, während der zweite Plan zur Bildung eines neuen Organs innerhalb der FAO, des »World Food Council«, führte.

II. Ausblick

Nach dieser immanenten Darstellung der Probleme soll nun noch versucht werden, die Tätigkeit der FAO und ihre Erfolgsaussichten unter anderen Gesichtspunkten zu beurteilen. Es kann sich natürlich nicht um eine Kritik an den Zielen und zweckdienlichen Maßnahmen der FAO handeln. Daß, vom wirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, die Bestrebungen der FAO nicht nur gut gemeint sind, sondern auch tatsächlich zu einer wesentlichen Verbesserung der internationalen Ernährungswirtschaft führen können, hat sich bei der Besprechung der einzelnen Probleme klar ergeben. Ob und in welchem Maße politische, soziale und kulturelle Faktoren die Arbeit der FAO erschweren, soll nun noch besonders untersucht werden.

Als erstes stellt sich die Frage, ob der Zeitpunkt für die Gründung der FAO in politischer Hinsicht gut gewählt war? Sie muß zweifellos bejaht werden. Der Krieg hatte die Völker der ganzen Erde zu einer Schicksalsgemeinschaft gegen die Achsenmächte verbunden, wobei es nicht nur um die Verteidigung der materiellen Güter, sondern auch um die Erhaltung geistiger Werte ging. Die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit wurde den nationalen Interessen vorangestellt. Das erste Ziel bestand darin, möglichst bald den Krieg zu gewinnen und dem Schicksal einer ungewissen, aber gefürchteten Zukunft zu entgehen. Die Angst war es also, welche die Völker einander nahe brachte. In dieser durch Furcht bedingten Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens wurden die guten Vorsätze für die Gestaltung der Nachkriegswirtschaft gefaßt und auch gleich die ersten Schritte unternommen, um die hohen Ziele zu verwirklichen. In Hot Springs tagte die Ernährungs- und Landwirtschaftskonferenz, die ganz vom Geiste eines weltumspannenden humanitären Idealismus durchdrungen war. Ihre Resolutionen wurden ohne Rücksicht auf politische Voraussetzungen gefaßt. Man glaubte, die kriegsbedingte internationale Zusammenarbeit auch in Friedenszeiten aufrechterhalten zu können, und man rechnete nicht mit den nationalen Interessen, die unter Umständen den Interessen der internationalen Wirtschaft zuwiderlaufen.

Die erste Enttäuschung ließ denn auch nicht lange auf sich warten. Rußland, eine der fünf Großmächte, und Argentinien, einer der größten

Weizenexporteure, unterschrieben die Verfassung der FAO nicht und bekundeten damit ihren Willen, keine internationalen Verpflichtungen auf sich nehmen zu wollen. Auch an den später folgenden Konferenzen der FAO in Kopenhagen (1946), Genf (1947) und Washington (1948) traten die nationalen Interessen immer stärker in den Vordergrund und erschwerten die Durchführung einer aktiven internationalen Politik. So wurden wirtschaftlich wohldurchdachte Pläne und Vorschläge für die Gestaltung der internationalen Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik abgelehnt, weil sie auf politischen Voraussetzungen fußten, die nicht vorhanden waren. Vor allem gingen die Meinungen über die Kompetenzen der von der FAO ins Leben gerufenen internationalen Organe auseinander. Es sei z. B. an die Ablehnung des »Orr-Planes« erinnert, die nur aus dem Grunde erfolgte, weil sich gewisse Nationen eine so weitgehende Einmischung in ihre nationalen Angelegenheiten nicht gefallen lassen wollten.

Es zeigte sich also sehr bald, daß das Zentralproblem der heutigen Zeit nicht in der Schwierigkeit der Lösung wirtschaftlicher Aufgaben, sondern im Mangel an gegenseitigem Vertrauen im politischen wie im wirtschaftlichen Bereich besteht. Hauptsächlich aus diesem Grunde vermochten die von den Siegern des zweiten Weltkrieges mit großem Enthusiasmus geschaffenen oder zu neuem Leben erweckten internationalen Institutionen ihre Wirksamkeit bisher nur mühsam zu entfalten. Die einander ablösenden Wirtschaftskonferenzen stoßen immer wieder auf fast unüberwindliche Schwierigkeiten, sobald die Arbeiten über allgemeine Grundsätze hinaus in die Sphäre der praktischen Verwirklichung vorstoßen. Dies gilt nicht nur für die FAO. So haben beispielsweise auch der durch die Konvention von Bretton Woods geschaffene Internationale Währungsfonds und die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung ihre Bewährung noch kaum bewiesen.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der weltpolitischen Lage sind heute zwei Ansichten möglich. Die eine beruht auf der Hoffnung, daß sich die weltpolitischen Spannungen mildern werden und lautet dahin, daß dadurch der Weg für eine wirksame Zusammenarbeit unter den Nationen frei wird. Wahrscheinlicher dürfte eine zweite Auffassung sein, die erwartet, daß sich die grundsätzlichen wirtschaftlichen, ideellen und politischen Gegensätze zwischen Rußland und seinen Satellitenstaaten einerseits und den Westmächten andererseits immer mehr abzeichnen werden, sodaß schließlich durch erneute Kriegsdrohung die Völker auf beiden Seiten wieder zu intensiverer Zusammenarbeit gezwungen werden. Doch dies gehört ins Gebiet der Prophezeiungen!

Man darf trotzdem heute die Ueberzeugung hegen, daß die FAO nicht ein nutzloses, utopisches Gebilde ist, sondern daß sie ihre Aufgabe, so wie

sie ihr in Hot Springs gestellt wurde, durchaus erfüllen wird. Dies dürfte allerdings nicht so rasch gehen, wie dies ohne die erwähnten politischen Hindernisse sicher möglich wäre. Die Aufgabe der FAO muß in einer aktiven Tätigkeit hinter den Kulissen des politischen Weltgeschehens erblickt werden. Sie soll im Sammeln von Informationen, im Ausarbeiten und Verwerten des gesammelten Materials, im Verbreiten der neuesten Erkenntnisse in der Ernährungswirtschaft, in der Beratung und, wenn dies ausdrücklich verlangt wird, auch in direkter Hilfe an einzelne Länder bestehen. Auf diesem Wege vermag die FAO die einzelnen Länder ohne direktes Eingreifen in ihren politischen und wirtschaftlichen Bereich zu beeinflussen und ihnen bei der Verfolgung der gesteckten Ernährungsziele zu helfen. Eine solche Arbeitsweise der FAO ist von keinen politischen Voraussetzungen abhängig, aber sie braucht Zeit, um Erfolge aufweisen zu können.

Für viele Völker bedeutet die Annahme der Empfehlungen der FAO und die Einordnung in das langfristige Agrarprogramm eine gewaltige Umstellung ihrer nationalen Wirtschaft, die natürlich nur schrittweise vorgenommen werden kann. In den unentwickelten Agrarländern ist das Problem insofern einfacher, als diese Völker gar keine andere Möglichkeit haben, um ihren tiefen Ernährungs- und Lebensstandard zu heben. Sie befolgen mit Vorteil die Empfehlungen der Konferenz. Anders ist die Situation in den wirtschaftlich hochentwickelten Ländern, vor allem in den europäischen Industriestaaten und hier beispielsweise in der Schweiz. Die Schrumpfung der schweizerischen Außenwirtschaft in der Weltwirtschaftskrise und die Einschränkungen ihrer Nahrungsmittelzufuhr während des ersten und zweiten Weltkrieges haben die Aufrechterhaltung eines größeren nationalen Getreidebaues notwendig gemacht. Die Schweiz hat während des Krieges große Anstrengungen unternommen, um ihren hohen Ernährungsstandard durch eigene Nahrungsmittelproduktion beizubehalten. Dies ist ihr auch gelungen, und sie hat heute einen relativ hohen Selbstversorgungsgrad erreicht, den sie angesichts der unsicheren politischen Verhältnisse begreiflicherweise nicht preisgeben will. Auch ist die Landwirtschaft in der Schweiz und im übrigen Europa ein alteingesessener Produktionszweig, der sich nicht ohne Rückwirkungen auf das soziale, politische und kulturelle Leben des Volkes zurückdrängen läßt, wie dies das langfristige Agrarprogramm vorsieht. Die Auswahl der zu erzeugenden landwirtschaftlichen Produkte soll sich nach dem langfristigen Programm nach den natürlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten eines Landes richten. Im Sinne dieses Postulates wird z. B. den landwirtschaftlichen Produzenten der Industrieländer empfohlen, sich auf die Produktion hochwertiger, leicht verderblicher Nahrungsmittel wie Milch, Fleisch, Eier, Früchte und Gemüse einzustellen und die Viehzucht auf der Einfuhr fremder Futtermittel aufzubauen. Die Erzeugung von Getreide und

besonders von Futtergetreide sollte den dafür am besten geeigneten Agrargebieten überlassen werden.

Länder, in denen sich Landwirtschaft und Industrie das Gleichgewicht halten, die also eine ausgeglichene Ernährungswirtschaft bei gleichzeitig hohem Ernährungsstandard besitzen, begeben sich durch eine solche Umstellung der landwirtschaftlichen Produktion in eine gefährliche und unsichere Lage. Dagegen wehren sich vor allem die Vertreter der von einer solchen Umstellung betroffenen Produktionszweige, also in erster Linie die Bauernführer. Sie stehen den Vorschlägen von Hot Springs skeptisch gegenüber und bringen dagegen vor, die FAO diene in erster Linie den Konsumenten und erst an zweiter Stelle den landwirtschaftlichen Produzenten. Dies mag insofern seine Richtigkeit haben, als die landwirtschaftlichen Produzenten heute in weitestem Umfange auch zu den Konsumenten von Nahrungsmitteln gehören. Der selbstgenügsame Familienbetrieb ist fast vollständig verschwunden, und der Bauer hat sich immer mehr auf die Erzeugung von Gütern für den Markt spezialisiert, während er die konsumfertigen Nahrungsmittel auf dem Wege über den Markt bezieht. Dieses Argument verfehlt also seinen Zweck. Im übrigen sind solche Argumente vom rein wirtschaftlichen Standpunkt aus unhaltbar und nur im Hinblick auf gewisse politische und andere oft wohlbegründete Nebenabsichten verständlich. Als Beispiel für die Einstellung vieler europäischer Bauernführer gegenüber den Empfehlungen von Hot Springs möge folgende Aussage eines bekannten schweizerischen Bauernpolitikers angeführt werden²:

»Die Einzelbeschlüsse (gemeint sind die Beschlüsse der Konferenz von Hot Springs) bestätigen unser erstes Urteil, daß die Konferenz die Probleme in erster Linie vom Standpunkt der Verbraucher und des Handels und viel weniger von dem der Landwirtschaft aus beurteilte. Sie suchte die Frage zu beantworten: Wie kann der Bauer den Konsumenten die größten Dienste erweisen und wie kann der Verbrauch der landwirtschaftlichen Erzeugnisse gefördert werden? Die Frage, ob und wie weit dann auch der Bauer dabei seine Rechnung findet, wird kaum gestreift. So kommt die Konferenz dazu, vor allem eine Erhöhung der Produktion zu empfehlen. Das gleiche tat einst die Wirtschaftskonferenz von Genf im Jahre 1927. Die zunehmende Produktion hatte aber damals einen starken Rückgang der Preise zur Folge und löste zuerst eine Agrarkrise und dann eine schwere allgemeine Wirtschaftskrise aus. Die Konferenz von Hot Springs scheint in dieser Beziehung keine Bedenken zu haben.«

Dieses Zitat zeigt deutlich, daß man in den reichen Ländern, die bei der Ingangsetzung der von der FAO propagierten zukünftigen Ernährungswirtschaft vorerst gewisse Opfer zu bringen haben, im Grunde genommen nicht gewillt ist, diese Opfer auf sich zu nehmen. Der Grund dafür ist nicht die Ablehnung der hohen Ideale der FAO und auch nicht eine Verständnis-

² Vergl. Ernst Laur: Beiträge zur Internationalen Agrar- und Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit. I. Materialien und Studien. Brugg 1944, Seite 14.

losigkeit gegenüber den unter Hunger und Not leidenden Völkern, sondern diese Einstellung muß angesichts der unsicheren politischen Verhältnisse vernünftigerweise eingenommen werden. Sie hindert die betreffenden Staaten auch nicht, die FAO, soweit dies ihnen politisch und wirtschaftlich tragbar erscheint, in ihren Bestrebungen tatkräftig zu unterstützen. Wichtig ist jedoch, daß die FAO nur solche Maßnahmen ergreift, die sie auch wirklich durchzuführen imstande ist, und daß sie nicht in Ueberschreitung ihrer Kompetenzen eine Politik verfolgt, welche einzelne Nationen vor den Kopf stoßen würde. Wenn es dieser internationalen Organisation aber gelingt, sich die Mitarbeit aller Nationen zu sichern, wird sie einen ganz wesentlichen Beitrag zur Hebung der Wohlfahrt aller Völker leisten können. Denn es kommt nicht in erster Linie darauf an, *wie* eine Aufgabe angepackt wird, sondern *daß* sie überhaupt angefaßt wird.

Anhang

*Die Verfassung der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen*¹

Präambel

Die diese Verfassung annehmenden Staaten, im Entschluß, die allgemeine Wohlfahrt zu heben durch die Förderung eigener und gemeinsamer Maßnahmen mit dem Ziel,

den Ernährungs- und Lebensstandard der unter ihrer Rechtssprechung stehenden Völker zu heben,

einen größeren Wirkungsgrad von Produktion und Verteilung aller Lebensmittel und landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu erzielen,

die Lebensbedingungen der Landbevölkerung zu verbessern und damit zur Ausweitung der Weltwirtschaft beizutragen,

gründen hiermit die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, im folgenden »Organisation« genannt, durch die sich die Mitgliedstaaten gegenseitig über die auf dem oben umschriebenen Tätigkeitsgebiet getroffenen Maßnahmen und erzielten Fortschritte unterrichten.

ARTIKEL I—XXVI

I. Aufgaben der Organisation

1. Die Organisation sammelt, analysiert, interpretiert und verteilt Informationen über Fragen der Ernährung, Lebensmittel und Landwirtschaft.
2. Die Organisation fördert, und, wo es angezeigt erscheint, empfiehlt sie nationale und internationale Maßnahmen in bezug auf:
 - a) die wissenschaftliche, technologische, soziale und wirtschaftliche Forschung auf dem Gebiete der Ernährung, Lebensmittel und Landwirtschaft;
 - b) die Verbesserung von Erziehung und Verwaltung auf dem Gebiete der Ernährung, Lebensmittel und Landwirtschaft und die Popularisierung der wissenschaftlichen und praktischen Kenntnisse über Ernährung und Landwirtschaft;
 - c) die Erhaltung der natürlichen Hilfsquellen und die Einführung verbesserter landwirtschaftlicher Produktionsmethoden;
 - d) die Verbesserung der Umarbeitungs- und Veredlungsverfahren, des Absatzmarktes und der Verteilung von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produkten;

¹ Constitution of the FAO. Report of the First Session of the Conference. Washington, January 1946, pp. 84—89. Übersetzt in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den »Beitritt der Schweiz zur Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen« vom 19. November 1946.

- e) die Verfolgung einer Politik der Gewährung angemessener nationaler und internationaler landwirtschaftlicher Kredite;
 - f) die Verfolgung internationaler politischer Richtlinien in bezug auf Abkommen über landwirtschaftliche Produkte.
3. Es ist ebenfalls Aufgabe der Organisation:
- a) die von den Regierungen geforderte technische Unterstützung zu gewähren;
 - b) in Zusammenarbeit mit den interessierten Regierungen die Missionen zu organisieren, die nötig sein könnten, um sie zu unterstützen in der Erfüllung der Pflichten, die ihnen aus der Annahme von Empfehlungen der Konferenz für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen erwachsen;
 - c) allgemein alle notwendigen und angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um die in der Präambel aufgeführten Ziele der Organisation zu verwirklichen.

II. Mitgliedschaft

1. Ursprüngliche Mitglieder der Organisation sind diejenigen der im Anhang I aufgezählten Staaten, die diese Verfassung gemäß den Bestimmungen von Art. XXI annehmen.
2. Weitere Mitglieder können in die Organisation aufgenommen werden durch einen mit Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder der Konferenz gefaßten Beschluß und nach Annahme dieser Verfassung, wie sie zur Zeit der Aufnahme in Kraft ist.

III. Die Konferenz

1. Es wird eine Konferenz der Organisation geschaffen, in der jeder Mitgliedstaat durch ein Mitglied vertreten ist.
2. Jeder Mitgliedstaat kann seinem Konferenzmitglied einen Stellvertreter sowie mehrere Beisitzer und Berater begeben. Die Konferenz kann Vorschriften aufstellen über die Beteiligung der Stellvertreter, Beisitzer und Berater an ihren Beratungen; keine derartige Beteiligung schließt jedoch ein Stimmrecht ein, außer wenn ein Stellvertreter oder Beisitzer das Mitglied vertritt.
3. Kein Mitglied der Konferenz kann mehr als einen Mitgliedstaat vertreten.
4. Jeder Mitgliedstaat verfügt nur über eine Stimme.
5. Die Konferenz kann jede zwischenstaatliche Organisation mit ähnlichen Aufgaben wie die der Organisation einladen, einen Vertreter zu er-

nennen, der an ihren Sitzungen unter den von der Konferenz festgesetzten Bedingungen teilnehmen soll. Kein solcher Vertreter besitzt das Stimmrecht.

6. Die Konferenz tritt jährlich mindestens einmal zusammen.
7. Die Konferenz wählt die Mitglieder ihres Bureau's, regelt ihr Verfahren und stellt Vorschriften über die Einberufung der Tagungen und die Festsetzung der Tagesordnung auf.
8. Außer wenn diese Verfassung oder die von der Konferenz aufgestellten Vorschriften ausdrücklich anders bestimmen, beschließt die Konferenz in allen Fragen mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

IV. Aufgaben der Konferenz

1. Die Konferenz legt die Politik der Organisation fest, genehmigt ihr Budget und führt die anderen ihr durch diese Verfassung übertragenen Befugnisse aus.
2. Die Konferenz kann mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen Empfehlungen über Fragen der Ernährung und Landwirtschaft machen und sie den Mitgliedstaaten zur Prüfung unterbreiten im Hinblick auf ihre Verwirklichung durch staatliche Maßnahmen.
3. Die Konferenz kann mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen den Mitgliedstaaten Konventionen über Fragen der Ernährung und Landwirtschaft zur Prüfung unterbreiten im Hinblick auf ihre Annahme gemäß den vorgeschriebenen verfassungsrechtlichen Verfahren.
4. Die Konferenz stellt Vorschriften auf zwecks Festlegung des einzuschlagenden Vorgehens zur Gewährleistung:
 - a) eines geeigneten Verfahrens zur Befragung der Regierungen und einer angemessenen technischen Vorbereitung der vorgeschlagenen Empfehlungen und Konventionen vor ihrer Prüfung durch die Konferenz;
 - b) eines geeigneten Verfahrens zur Befragung der Regierungen über die Beziehungen zwischen der Organisation und nationaler Institutionen oder Privatpersonen.
5. Die Konferenz kann jeder zwischenstaatlichen Organisation Empfehlungen machen über jede Frage, die die Ziele der Organisation betrifft.
6. Die Konferenz kann mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen der Uebernahme jeder anderen mit den Zielen der Organisation vereinbarten Aufgabe zustimmen, die ihr durch Regierungen übertragen wird oder in einem Abkommen zwischen der Organisation und einer anderen zwischenstaatlichen Organisation vorgesehen ist.

V. Das Exekutivkomitee

1. Die Konferenz ernennt ein Exekutivkomitee, bestehend aus nicht weniger als 9 und nicht mehr als 15 Mitgliedern oder Stellvertretern oder Beisitzern der Konferenz oder deren Beratern, die durch ihre Erfahrung in der Verwaltung oder durch andere besondere Eigenschaften befähigt sind, zur Erreichung des Zieles der Organisation beizutragen. Es soll nicht mehr als ein Angehöriger eines Mitgliedstaates Mitglied des Exekutivkomitees sein. Die Dauer und andere Bestimmungen der Amtstätigkeit der Mitglieder des Exekutivkomitees unterstehen den von der Konferenz aufzustellenden Vorschriften.
2. Unter Vorbehalt der Bestimmungen von Paragraph 1 dieses Artikels trägt die Konferenz bei der Ernennung des Exekutivkomitees dem Wunsche Rechnung, die Mitglieder möchten möglichst verschiedenartige Erfahrungen über verschiedene Typen der Ernährung und Landwirtschaft vertreten.
3. Die Konferenz kann ihre Befugnisse nach freiem Ermessen auf das Exekutivkomitee übertragen, ausgenommen diejenigen, die in Paragraph 2 von Artikel II, Art. IV, Paragraph 1 von Art. VII, Art. XIII und Art. XX dieser Verfassung festgelegt sind.
4. Die Mitglieder des Exekutivkomitees üben die ihr von der Konferenz übertragenen Befugnisse im Namen der ganzen Konferenz und nicht als Vertreter ihrer Regierungen aus.
5. Das Exekutivkomitee bezeichnet die Mitglieder seines Bureaus und regelt unter Vorbehalt der Beschlüsse der Konferenz sein Verfahren selbst.

VI. Andere Komitees und Konferenzen

1. Die Konferenz kann technische und regionale Komitees einsetzen und Komitees zur Prüfung und Berichterstattung über jede die Ziele der Organisation betreffende Frage bezeichnen.
2. Die Konferenz kann allgemeine, technische, regionale oder andere besondere Konferenzen einberufen und dafür sorgen, daß unter von ihr festgelegten Bedingungen nationale und internationale Institutionen, die sich mit Ernährung, Lebensmitteln und Landwirtschaft befassen, an solchen Konferenzen teilnehmen.

VII. Der Generaldirektor

1. Der Generaldirektor der Organisation wird durch die Konferenz gemäß den von ihr festgelegten Verfahren und Bedingungen ernannt.

2. Unter Vorbehalt der allgemeinen Aufsicht durch die Konferenz und ihres Exekutivkomitees besitzt der Generaldirektor Vollmachten und volle Autorität zur Leitung der Arbeiten der Organisation.
3. Der Generaldirektor oder ein von ihm bezeichneter Vertreter nimmt ohne Stimmrecht an allen Sitzungen der Konferenz und ihres Exekutivkomitees teil und arbeitet zur Prüfung durch die Konferenz und das Exekutivkomitee Vorschläge aus für geeignete Maßnahmen in bezug auf die sie beschäftigenden Fragen.

VIII. Das Personal

1. Das Personal der Organisation wird durch den Generaldirektor ernannt gemäß dem Verfahren, zu dessen Festlegung die Konferenz Vorschriften ausarbeiten kann.
2. Das Personal der Organisation ist dem Generaldirektor verantwortlich. Seine Aufgaben sind ausschließlich internationaler Natur; es darf keine Instruktionen über die Ausübung seiner Aufgaben von irgend einer außerhalb der Organisation stehenden Autorität einholen oder entgegennehmen. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, die internationale Natur der Aufgaben des Personals unbedingt zu achten und nicht zu versuchen, irgendeinen ihrer Staatsangehörigen bei der Ausübung dieser Aufgaben zu beeinflussen.
3. Unter Vorbehalt der überragenden Wichtigkeit der Erreichung der größten Wirksamkeit und technischer Zuständigkeit bei der Ernennung des Personals schenkt der Generaldirektor der Bedeutung der Auswahl des Personals auf einer möglichst breiten geographischen Grundlage die gebührende Berücksichtigung.
4. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, so weit es ihm sein verfassungsrechtliches Verfahren gestattet, dem Generaldirektor und den höheren Beamten diplomatische Vorrechte und Immunitäten zu gewähren und den anderen Mitgliedern des Personals die gleichen Erleichterungen und Immunitäten wie dem nichtdiplomatischen Personal der diplomatischen Mission zu gewähren; oder aber diesen anderen Mitgliedern des Personals die gleichen Immunitäten und Erleichterungen zu gewähren, wie diese in der Folge den gleich gestellten Mitgliedern des Personals anderer zwischenstaatlicher Organisationen gewährt werden.

IX. Sitz

Der Sitz der Organisation wird durch die Konferenz bestimmt.

X. Regionale und Verbindungsbureaux

1. Der Generaldirektor kann mit Zustimmung der Konferenz die Schaffung von regionalen Bureaux beschließen.
2. Unter Vorbehalt der Zustimmung der interessierten Regierungen kann die Generaldirektion für einzelne Staaten oder Gebiete Verbindungsbeamte ernennen.

XI. Berichterstattung der Mitgliedstaaten

1. Jeder Mitgliedstaat liefert der Organisation in regelmäßigen Abständen Berichte über die Fortschritte, die zur Verwirklichung der in der Präambel niedergelegten Ziele der Organisation erzielt wurden, sowie über die auf Grund von Empfehlungen der Konferenz und der von ihr unterbreiteten Konventionen ergriffenen Maßnahmen.
2. Die Konferenz kann den Zeitpunkt, an dem diese Berichte abgegeben werden sollen, sowie deren Form und die darin aufzuführenden Einzelheiten bestimmen.
3. Der Generaldirektor unterbreitet diese Berichte und Erläuterungen dazu der Konferenz und veröffentlicht diejenigen Berichte und Erläuterungen, deren Veröffentlichung die Konferenz genehmigt, sowie sich daraus beziehende Berichte, die die Konferenz angenommen hat.
4. Der Generaldirektor kann jeden Mitgliedstaat um Unterbreitung von Informationen ersuchen, die mit den Zielen der Organisation zusammenhängen.
5. Jeder Mitgliedstaat teilt der Organisation auf ihr Verlangen im Zeitpunkt der Veröffentlichung alle Gesetze, Reglemente, offiziellen Berichte und Statistiken betreffend Ernährung, Lebensmittel und Landwirtschaft mit.

XII. Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

1. Um eine enge Zusammenarbeit zwischen der Organisation und anderen zwischenstaatlichen Organisationen mit verwandten Aufgaben zu erreichen, kann die Konferenz unter Vorbehalt der Bestimmungen von Art. XIII mit den zuständigen Autoritäten solcher Organisationen Abkommen abschließen, die die Verteilung der Befugnisse und die Methoden der Zusammenarbeit festlegen.
2. Der Generaldirektor kann unter Vorbehalt von Beschlüssen der Konferenz mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen Abkommen abschließen zwecks Aufrechterhaltung von gemeinsamen Dienststellen

zwecks gemeinsamen Vereinbarungen über Anstellung, Ausbildung und Dienstverhältnissen des Personals und anderen verwandten Fragen und zwecks Austausch von Mitgliedern des Personals.

XIII. Beziehung zu einer allgemeinen Weltorganisation

1. Die Organisation wird in Uebereinstimmung mit dem im folgenden Paragraph festgelegten Verfahren einen Bestandteil einer allgemeinen internationalen Organisation bilden, die mit der Koordination der Tätigkeit von internationalen Organisationen mit Spezialaufgaben betraut wird.
2. Abkommen, die die Beziehungen zwischen der Organisation und einer solchen allgemeinen Organisation festlegen, bedürfen der Genehmigung durch die Konferenz. Ungeachtet der Bestimmungen von Art. X können solche Abkommen, wenn sie durch die Konferenz mit Zweidrittelsmehrheit der abgegebenen Stimmen genehmigt werden, Aenderungen dieser Verfassung einschließen, vorausgesetzt, daß kein solches Abkommen die in dieser Verfassung niedergelegten Ziele und den Geltungsbereich der Organisation ändert.

XIV. Ueberwachung der anderen Organisationen

1. Die Konferenz kann Abkommen genehmigen, durch die andere zwischenstaatliche Organisationen, die sich mit Fragen der Ernährung und Landwirtschaft befassen, der allgemeinen Autorität der Organisation unterstellt werden, und zwar unter den Bedingungen, denen die zuständigen Stellen der betreffenden Organisation zustimmen.

XV. Rechtsstatut

1. Die Organisation besitzt die Fähigkeit einer iuristischen Person, jede ihrem Ziele angemessene Rechtshandlung auszuführen, die die ihr durch diese Verfassung zugestandenen Befugnisse nicht überschreitet.
2. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, so weit es ihm sein verfassungsrechtliches Verfahren gestattet, der Organisation die von ihm den diplomatischen Missionen gewährten Immunitäten und Erleichterungen zu gewähren, inbegriffen die Unverletzlichkeit von Gebäulichkeiten und Archiven, die gerichtliche Immunität und die Steuerbefreiung.
3. Die Konferenz sorgt dafür, daß Streitigkeiten über Anstellungsbedingungen und Anstellungsverhältnisse der Mitglieder des Personals durch ein Verwaltungsgericht entschieden werden.

XVI. Fischerei- und Forstprodukte

1. In dieser Verfassung umfaßt der Begriff »Landwirtschaft« und die davon abgeleiteten Ausdrücke auch die Fischerei, die Meeresprodukte, das Forstwesen und die primären Forstprodukte.

XVII. Auslegung der Verfassung

1. Jede Frage oder Streitigkeit betreffend die Auslegung dieser Verfassung oder einer gemäß ihren Bestimmungen angenommenen Konvention soll zur Entscheidung einem geeigneten Internationalen Gerichtshof oder Schiedsgericht überwiesen werden und zwar in der Weise, die in von der Konferenz aufzustellenden Vorschriften festgelegt wird.

XVIII. Ausgaben

1. Unter Vorbehalt der Bestimmungen des Art. XXV unterbreitet der Generaldirektor der Konferenz das jährliche Budget, das die voraussichtlichen Ausgaben der Organisation deckt. Nach Genehmigung des Budgets wird der genehmigte Totalbetrag unter die Mitgliedstaaten verteilt nach einem Schlüssel, der von Zeit zu Zeit von der Konferenz festgesetzt wird. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, vorbehaltlich der Erfordernisse seines verfassungsrechtlichen Verfahrens, der Organisation rasch seinen auf diese Weise festgesetzten Anteil an den Ausgaben zu überweisen.
2. Jeder Mitgliedstaat bezahlt nach der Annahme dieser Verfassung als ersten Beitrag seinen Anteil am Jahresbudget des laufenden Finanzjahres.
3. Falls die Konferenz nicht anders beschließt, erstreckt sich das Finanzjahr der Organisation vom 1. Juli bis 30. Juni.

XIX. Austritt

1. Jeder Mitgliedstaat kann nach Ablauf von 4 Jahren vom Datum seiner Annahme dieser Verfassung an jederzeit den Austritt aus der Organisation bekanntgeben. Diese Bekanntgabe wird ein Jahr nach ihrer Uebermittlung an den Generaldirektor der Organisation wirksam, vorausgesetzt, daß der Mitgliedstaat zu diesem Zeitpunkt seinen Jahresbeitrag für jedes Jahr seiner Mitgliedschaft bezahlt hat, inbegriffen das auf das Datum der Bekanntgabe folgende Finanzjahr.

XX. Verfassungsänderungen

1. Aenderungen dieser Verfassung, die neue Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten einschließen, bedürfen der Genehmigung der Konferenz durch Zweidrittelmehrheit aller ihrer Mitglieder und treten nach Annahme durch zwei Drittel der Mitgliedstaaten für jeden die Aenderung annehmenden Mitgliedstaat in Kraft und nachher für jeden verbleibenden Mitgliedstaat nach durch ihn erfolgter Annahme.
2. Andere Verfassungsänderungen treten in Kraft, wenn sie durch die Konferenz mit Zweidrittelmehrheit aller ihrer Mitglieder angenommen worden sind.

XXI. Inkrafttreten der Verfassung

1. Diese Verfassung steht den in Anhang I aufgezählten Staaten zur Annahme offen.
2. Die Annahmeerkunden werden von jeder Regierung der Interimskommission für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinigten Nationen übermittelt, die deren Empfang den Regierungen der im Anhang I aufgezählten Staaten bekanntgibt. Die Annahme kann der Interimskommission durch einen diplomatischen Vertreter erklärt werden; in diesem Fall muß die Annahmeerkunde so bald wie möglich nachher der Interimskommission übermittelt werden.
3. Sobald die Interimskommission im Besitze von 20 Annahmeerklärungen ist, sorgt sie dafür, daß diese Verfassung in einem einzigen Exemplar unterzeichnet wird von den hierzu gebührend bevollmächtigten diplomatischen Vertretern der Staaten, die ihre Annahme erklärt haben. Diese Verfassung tritt unverzüglich in Kraft, wenn sie auf diese Weise im Namen von nicht weniger als 20 der im Anhang I aufgezählten Staaten unterzeichnet worden ist.
4. Nach dem Inkrafttreten dieser Verfassung abgegebene Annahmeerklärungen werden wirksam nach deren Empfang durch die Interimskommission oder die Organisation.

XXII. Erste Tagung der Konferenz

1. Die Interimskommission für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinigten Nationen wird die erste Tagung der Konferenz auf ein passendes Datum nach dem Inkrafttreten dieser Verfassung einberufen.

XXIII. Sprachen

1. Bis zur Annahme von Vorschriften über die zu verwendenden Sprachen durch die Konferenz werden die Geschäfte der Konferenz in englischer Sprache erledigt.

XXIV. Vorläufiger Sitz

Falls die Konferenz nicht anders beschließt, befindet sich der vorläufige Sitz der Organisation in Washington.

XXV. Erstes Finanzjahr

Folgende außerordentliche Bestimmungen gelten in bezug auf das Finanzjahr, in dem diese Verfassung in Kraft tritt:

- a) das Budget ist das im Anhang II dieser Verfassung festgesetzte provisorische Budget;
- b) die von den Mitgliedstaaten zu bezahlenden Beiträge entsprechen dem im Anhang II dieser Verfassung festgesetzten Schlüssel, mit dem Vorbehalt, daß jeder Mitgliedstaat davon denjenigen Betrag abziehen kann, den er schon für die Ausgaben der Interimskommission bezahlt hat.

XXVI. Auflösung der Interimskommission

Bei der Eröffnung der ersten Tagung der Konferenz wird die Interimskommission als aufgelöst betrachtet, und ihre Akten und anderer Besitz gehen in den Besitz der Organisation über.

Anhang I: *Staaten, die ursprüngliche Mitglieder werden können.*
Siehe Seite 25.

Anhang II: *Beiträge für das erste Finanzjahr.* Siehe Tabelle Seite 29.

Lebenslauf

Am 25. September 1922 wurde ich, Hans-Ulrich Weidenmann, von Winterthur, als Sohn des Gottlieb Weidenmann, Dr. med. vet., und der Frieda geb. Fehlmann in Schöftland geboren.

Nach dem Besuch der Primarschule, sowie der Bezirksschulen in Schöftland und Aarau, trat ich ins Gymnasium der Kantonsschule in Aarau ein, wo ich im Frühling 1943 das Maturitätszeugnis Typus B erwarb. Im Sommer 1943 war ich an der Universität Lausanne immatrikuliert und belegte während eines Semesters Vorlesungen an der iuristischen Fakultät. Infolge Militärdienstes mußte ich die drei darauf folgenden Semester ausfallen lassen, so daß ich mich erst im April 1945 an der Universität Zürich einschrieb, wo ich dann während drei Semestern die Vorlesungen an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät hörte. Im Oktober 1946 immatrikulierte ich mich an der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel und hörte dort die Vorlesungen während sieben Semestern.

Am 2. März 1950 bestand ich daselbst das mündliche Examen.

Im ganzen besuchte ich Vorlesungen und Uebungen bei den Herren Professoren und Dozenten:

Lausanne: Bischoff, Boven, Fleury, Guisan, Meylan, Strebel.

Zürich: Ackermann, Bickel, Boesch, Büchner, Crasemann, Ernst, Giacometti, Großmann, Higy, Käfer, Kägi, König, Nef, Oftinger, Oppikofer, Saitzew, Silberschmidt, Steiger.

Basel: Brogle, v. Dietze, Finckenstein, Furlan, Lewald, Renfer, Ruck, Salin, Simonius, Max Staehelin, V. F. Wagner.

Die Dissertation entstand unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. V. F. Wagner.

